

ISSN 2617-9660

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16))

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 (16) – серпень 2021

ISSN 2617-9660

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16))

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 (16) – серпень 2021



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

Київ
Видавництво Ліра-К
2021

Редакція

Головний редактор

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління, професор,
Проректор з наукової роботи Національного
авіаційного університету, Президент Асамблеї
докторів наук з державного управління України,
Академік Міжнародної Кадрової Академії,
Академії наук вищої школи та Української
Технологічної Академії, Почесний доктор На-
ціонального інституту 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: 6 разів на рік + спецвипуск
Друкується за рішенням Вченої ради
Науково-дослідного центру судової експертизи
з питань інтелектуальної власності
Міністерства юстиції України
(Протокол №29/2021 від 12.08.2021)

Згідно Наказу Міністерства освіти і науки
України 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
стилю та головних висновків). Редакція не
завжди поділяє думки авторів та не несе
відповідальність за надану ними інформацію.
Матеріали подано в авторській редакції.
Передрук – тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: бульвар Л. Українки,
26, офіс 501, м. Київ, 01133,
e-mail: irina_pravo@ukr.net, <https://intellect.org.ua/>

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, редакція: zv_lira@ukr.net

Editorial

Editorial in Chief

Romanenko Yevgen Oleksandrovych,
Doctor of Science in Public Administration,
Professor, Vice-Rector for Research at the National
Aviation University, 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
Pereodisity: 6 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 29/2021 from 12.08.2021)

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:
L. Ukrainka Boulevard, 26, office 501, Kyiv, 01133.,
e-mail: irina_pravo@ukr.net, <https://intellect.org.ua/>

Address of the editorial:
«Publishing Lira-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, editorial: zv_lira@ukr.net

Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. – 2021. – № 4 (16) – серпень. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2021. – 210 с.

Головний редактор:

Романенко Євген Олександрович – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, проректор з наукової роботи Національного авіаційного університету, Президент громадської наукової організації «Всеукраїнська Асамблея докторів наук з державного управління», Академік Міжнародної Кадрової Академії, Академії наук вищої школи та Української Технологічної Академії, Почесний доктор Національного інституту економічних досліджень Грузії.

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, проректор з наукової роботи ПВНЗ Університет Новітніх Технологій, заступник директора з навчально-виховної роботи Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти».

Члени редакційної колегії з державного управління:

1. **Акімова Людмила Миколаївна**, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України, професор кафедри фінансів та економічної безпеки Національного університету водного господарства та природокористування.

2. **Валух Андрій Миколайович**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

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

4. **Гурковський Володимир Ігорович**, доктор наук з державного управління, старший дослідник, Перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління».

5. **Кіслов Денис Васильович**, доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

6. **Кринична Ірина Петрівна**, доктор наук з державного управління, професор.

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

8. **Мотренко Тимофій Валентинович**, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом,

доктор філософських наук, професор, Академік Національної академії педагогічних наук України.

9. **Новак-Каляєва Лариса Миколаївна**, доктор наук з державного управління, професор.

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

11. **Рябцев Геннадій Леонідович**, доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, професор Києво-Могилянської школи врядування, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, директор спеціальних проектів Науково-технічного центру «Псіхея», член Експертної ради Міністерства енергетики України, член Комітету з питань розвитку економічної конкуренції Торгово-промислової палати України, експерт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

12. **Стрельбицький Микола Павлович**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри національної безпеки Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ «Міжрегіональна Академія управління персоналом».

13. **Сурай Інна Геннадіївна**, доктор наук з державного управління, доцент.

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

15. **Хаджирадєва Світлана Костянтинівна**, доктор наук з державного управління, про-

фесор, заступник директора Української школи урядування – керівник Центру оцінювання кандидатів на зайняття посади державної служби.

16. Якимчук Аліна Юріївна, доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інфор-

маційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

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

Члени редакційної колегії з права:

18. Барабаш Юрій Григорович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

19. Батанов Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

20. Берназюк Ян Олександрович, доктор юридичних наук (конституційне право; муніципальне право), професор кафедри конституційного та міжнародного права, Заслужений юрист України, професор кафедри Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського.

21. Вечорек Лешик, доктор хабілітований, доцент, завідувач кафедри кримінального права, кримінології та криміналістики Відділення права та соціальних наук Університету Яна Кохановського в м. Кельце (Польща).

22. Кайдашев Роман Петрович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”.

23. Кислий Анатолій Михайлович, доктор юридичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”.

24. Коваленко Валентин Васильович, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник сектору авторського права та суміжних прав лабораторії авторського права та інформаційних технологій Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України.

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

26. Кравчук Володимир Миколайович, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнарод-

ного права Волинського національного університету імені Лесі Українки.

27. Нестерович Володимир Федорович, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка.

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

29. Скрипнюк Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

30. Сопілко Ірина Миколаївна доктор юридичних наук, професор, Відмінник освіти України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Національного Авіаційного Університету.

31. Стрельбицька Лілія Миколаївна, доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Національної академії Служби безпеки України.

32. Титко Анна Василівна, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Національної академії внутрішніх справ.

33. Яблонська-Бонса Йоланта, професор, доктор юридичних наук, керівник кафедри теорії, філософії та історії права Академії Леона Козьмінського в Варшаві, головний редактор часопису «Критика права» (Польща).

34. Янчук Артем Олександрович, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, радник Першого заступника Голови Верховної Ради України.

35. Яскренія Єжи, професор, доктор хабілітований (Dr Hab), декан Факультету юридичних і суспільних наук Університету ім. Яна Кохановського в м. Кельце, завідувач кафедри конституційного, європейського і міжнародного публічного права, Віце-президент Правління Польського Товариства конституційного права, Спікер Товариства Польських парламентаріїв, член Правління Європейського Товариства колишніх парламентаріїв Ради Європи (FP-AP) в Парижі (Польща).

Editor in Chief:

Romanenko Yevgen Oleksandrovych – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Vice-Rector for Research at the National Aviation University, President of the All-Ukrainian Assembly of Doctors of Science in Public Administration, Academician of the International Personnel Academy, Academy of Higher Education and Ukrainian Academy of Technology, Honorary Doctor National Institute for Economic Research of Georgia.

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 – Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Vice-Rector for Research at the University of New Technologies, Deputy Director from the Educational Work of the Educational and Scientific Institute of Management and Psychology of the State Institution of Higher Education UNIVERSITY OF EDUCATIONAL MANAGEMENT.

Members of the editorial board of Public Administration:

1. **Akimova Lyudmyla Mykolayivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Professor of the Department of Finance and Economic Security of the National University of Water Management and Nature Management.

2. **Valyukh Andriy Mykolayovych**, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration of Documentation and Information Activity of the National University of Water Management and Nature Management.

3. **Vorotin Valeriy Yevhenovych**, Doctor of Science 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.

4. **Gurkovsky Volodymyr Ihorovych**, Doctor of Science in Public Administration, Senior Researcher, First Deputy Director of the Center for Public Administration Problems.

5. **Kislov Denys Vasyliovych**, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Academician of the Ukrainian Academy of Sciences, Academician of the National Academy of Sciences of Higher Education of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

6. **Krynchna Iryna Petrovna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor.

7. **Tomasz Michalski**, Doctor of Science, Associate Professor of the Department of Geography of Regional Development, University of Gdańsk, Gdańsk, Poland.

8. **Motrenko Tymofii Valentinovich**, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of Philosophy, Professor, Academician of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

9. **Novak-Kalyaeva Larysa Mykolayivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor.

10. **Orlova Natalia Sergeevna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of Public Administration and Administration of Kyiv National University of Trade and Economics.

11. **Ryabtsev Hennadiy Leonidovych**, Doctor of Science in Public Administration, Candidate of Technical Sciences, Professor, Professor of Kyiv-Mohyla School of Government, Chief Researcher of the National Institute for Strategic Studies, Director of Special Projects of the Psyche Scientific and Technical Center, Member of the Expert Council of the Ministry of Energy of Ukraine, member of the Committee on Economic Competition Development of the Chamber of Commerce and Industry of Ukraine, expert of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education.

12. **Strelbytsky Mykola Pavlovych**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of National Security of the Educational and Scientific Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great PJSC "Interregional Academy of Personnel Management".

13. **Surai Inna Gennadiyivna**, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor.

14. **Tymoschuk Lilia Pavlivna**, Candidate of Economic Sciences, Scientific Secretary of the Research Center for Forensic Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, forensic expert, appraiser.

15. **Khadzhiradeva Svitlana Kostiantynivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor,

Deputy Director of the Ukrainian School of Government - Head of the Center for Evaluation of Candidates for Civil Service Positions.

16. Yakymchuk Alina Yuriyivna, 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.

Members of the editorial board:

18. Barabash Yuriy Hryhorovych, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Vice-Rector for Academic Affairs of the National Law University named after Yaroslav the Wise.

19. Batanov Oleksandr Vasyliovych, Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the Department of Constitutional Law and Local Self-Government of the Institute of State and Law named after VM Korytsky NAS of Ukraine.

20. Bernazyuk Jan Oleksandrovych, Doctor of Law (constitutional law; municipal law), Professor of the Department of Constitutional and International Law, Honored Lawyer of Ukraine, Professor of the Department of Tavriya National University. VI Vernadsky.

21. Vechorek Leszyk, habilitated doctor, associate professor, head of the Department of Criminal Law, Criminology and Criminology, Department of Law and Social Sciences, Jan Kokhanowski University in Kielce (Poland).

22. Kaidashev Roman Petrovich, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Educational and Scientific Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great PJSC "Interregional Academy of Personnel Management".

23. Kisly Anatoliy Mykhailovych, Doctor of Law, Professor, Director of the Educational and Scientific Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great of PJSC "Interregional Academy of Personnel Management".

24. Kovalenko Valentyn Vasyliovych, Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the Copyright and Related Rights Sector of the Laboratory of Copyright and Information Technologies of the Research Center for Forensic Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine.

25. Kozachenko Oleksandr Ivanovych, Candidate of Law, Senior Researcher, Professor of the Department of Security Management, Law Enforcement and Anti-Corruption Activities of the Interregional Academy of Personnel Management.

26. Kravchuk Volodymyr Mykolayovych, Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of Volyn National University named after Lesya Ukrainka.

17. Yarovoy Tikhon Sergeevich, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

27. Nesterovych Volodymyr Fedorovych, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines of Luhansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko.

28. Nicholas Schmitt, PhD, senior researcher at the Institute of Federalism, University of Fribourg (Switzerland).

29. Skrypniuk Oleksandr Vasyliovych, Doctor of Law, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, Deputy Director of the Institute of State and Law. V.M. Korytsky NAS of Ukraine.

30. Sopilko Iryna Mykolayivna, Doctor of Law, Professor, Excellence in Education of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, Dean of the Faculty of Law of the National Aviation University.

31. Strelbytska Lilia Mykolayivna, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Head of the Department of Civil Law Disciplines of the National Academy of Security Service of Ukraine.

32. Titko Anna Vasylivna, Candidate of Law, Leading Researcher of the National Academy of Internal Affairs.

33. Jablonska-Bonsa Jolanta, Professor, Doctor of Law, Head of the Department of Theory, Philosophy and History of Law of the Leon Kozminski Academy in Warsaw, Editor-in-Chief of the journal Critique of Law (Poland).

34. Yanchuk Artem Oleksandrovych, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Adviser to the First Deputy Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine.

35. Yaskrenia Jerzy, Professor, Doctor Habilitated (Dr Hab), Dean of the Faculty of Law and Social Sciences, University. Jan Kokhanowski in Kielce, Head of the Department of Constitutional, European and International Public Law, Vice-President of the Board of the Polish Society of Constitutional Law, Speaker of the Society of Polish Parliamentarians, Member of the Board of the European Society of Former Parliamentarians (FP-AP) in Paris (Poland).

ЗМІСТ

Судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності

Тимощик Лілія Павлівна

Теоретичні основи визначення ринкової вартості об'єктів інтелектуальної власності в судовій експертизі 11

Федоренко Владислав Леонідович, Фоя Оксана Анатоліївна, Чабанець Тетяна Миколаївна

Зображення чи імітація торговельною маркою Державного Герба України та інших гербів: поняття, об'єкти і їх ознаки, питання, стадії експертного дослідження та їх зміст 25

Криміналістика і судова експертиза

Архіпов Віктор Віталійович, Артюх Тетяна Миколаївна

Сучасні проблеми судової експертизи по визначенню вартості цінних паперів 47

Проблеми сучасного конституціоналізму

Комнатний Сергій Олександрович

Філософсько-правовий зміст конституційного права на житло..... 57

Кравчук Володимир Миколайович

Внесення змін до конституції в Україні та Польщі: загальні порівняльно-правові аспекти 73

Шкляр Іванна Володимирівна

Забезпечення конституційно-правового регулювання права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації 89

Міжнародне право

Табачук Назарій Петрович

Роль європейської комісії та суду ЄС у формуванні концепції колективного домінування 98

Питання публічного права

Костенюк Наталя Іванівна, Макарова Ірина Олегівна, Пігарєв Юрій Борисович, Сметаніна Людмила Сергіївна

Надання адміністративних послуг в умовах децентралізації..... 106

Федоренко Максим Владиславович

Утвердження шляхти та козацтва, як предтечі державної служби в Україні та Польщі, з кін. XV ст. – до Люблінської унії 1569 року 118

Теорія та історія державного управління

Пікуль Ганна Олександрівна

Стан розробки наукової проблеми дослідження імміграційних процесів у публічному управлінні 135

Сучасні технології управління в державі

Капінус Олександра Ярославівна

Державна політика щодо
внутрішньо переміщених осіб:
види та методи реалізації..... 143

Щепанський Едуард Валерійович, Грабар Наталія Сергіївна

Державне управління
соціально-економічними
ризиками: парадигма сутнісно-
організаційних аспектів
в умовах діджиталізації..... 161

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

Браницька Тетяна Ромуальдівна, Кащенко Нінель Володимирівна, Кухар Іван Григорович

Культурна дипломатія як спосіб
комунікації в інтересах
національної безпеки України 167

Король Тетяна Іллівна

Нормативно-правовий механізм
публічного управління фінансами
у сфері загальнообов'язкового
державного пенсійного
страхування: проблеми та
перспективи 179

Регіональне управління та місцеве самоврядування

Jakub Robel

The impact of the Covid-19 pandemic
on local and regional governments
in the european union 193

ШАНОВНІ КОЛЕГИ І ПАРТНЕРИ!



Презентований Вашій увазі черговий 4(16) випуск фахового електронного наукового часопису «Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління» виходить одночасно з відзначенням ювілейного Дня народження нашої країни – у День незалежності України. Саме 30 років тому Верховна Рада України урочисто прийняла Акт проголошення незалежності України, який уже 1 грудня 1991 року громадяни переконливо підтримали на всеукраїнському референдумі.

За 30 років незалежна Україна подолала складний шлях національного державотворення та правотворення, стала авторитетним суб'єктом міжнародного права та залишається Батьківщиною для

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

десятків мільйонів українців, як у середині держави, так і за її кордонами. Україна, спільно з міжнародними партнерами, впевнено відстоює свій державний суверенітет і територіальну цілісність, відбудовує економіку, розвиває науку, культуру та спорт.

У житті кожної професійної спільноти, включаючи судових експертів з питань інтелектуальної власності, за 30 років незалежності України відбулося чимало подій. 20 років тому з'явилась судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності, 17 років тому було засновано Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, а 3 роки тому світ побачили перші випуски часопису «Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління». Очевидно, що без незалежності України ці успіхи були б малоімовірними.

У цьому номері нашого електронного наукового видання публікується низка змістовних наукових статей, присвячених актуальним питанням теорії та практики судової експертизи, питанням публічного та приватного права, а також парадигмам публічного управління та публічної служби. Як завжди, ці публікації є своєрідним прологом для подальших наукових дискусій з питань, що виносяться на розсуд нашої поважної авторської та читацької аудиторії. Переконаний, що такі дискусії стануть джерелом істини як для учених, так і для практиків.



В.Л. Федоренко

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!



Вітаю із виходом № 4(16) 2021 фахового видання «Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління».

За час існування видання отримало підтримку і визнання широкого кола чи-

**З повагою,
Заступник головного редактора,
Проректор з наукової роботи
ПВНЗ Університет Новітніх Технологій**

тачів, організацій, що працюють у сфері державного управління, права та серед міжнародної наукової спільноти. Це науковий, інформаційно-насичений журнал високого класу.

Користуючись нагодою вітаю всіх із Днем знань. Український народ завжди цінував мудрість, освіту, науку і завдяки цьому створив свою неповторну культуру, подарував світові багато видатних просвітителів і вчених.

Освіта – той надійний фундамент, на якому будується благополуччя будь-якої країни. Тому, ми повинні робити все можливе для того, щоб кожен громадянин міг отримати глибокі знання, розкрити свої таланти, подружитися з наукою, стати справжнім патріотом.

У цей святковий день бажаю Вам міцного здоров'я, нескінченної енергії та оптимізму!

I.V. Жукова

СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

УДК 343.148 (477) +347.77/78 (444)

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-11-24](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-11-24)

Тимоцик Лілія Павлівна,

кандидат економічних наук, учений секретар Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, судовий експерт, оцінювач, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133; topof@ukr.net; +38 044 5921401, <https://orcid.org/0000-0002-7695-2169>

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ РИНКОВОЇ ВАРТОСТІ ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В СУДОВІЙ ЕКСПЕРТИЗІ

Анотація. У статті розкрито загальнотеоретичні аспекти проведення економічних судово-експертних досліджень у сфері інтелектуальної власності. Розкрито предмет, об'єкти та завдання судової експертизи економічних досліджень у сфері інтелектуальної власності. Проаналізовано напрямки і види економічних досліджень у сфері інтелектуальної власності, виявлено їх особливості та проблеми. Особлива увага приділяється економічним дослідженням, пов'язаним з порушенням прав на ОІВ.

Досліджена економічна сутність оцінки вартості інтелектуальної власності та мета її оцінки. Обґрунтовано необхідність визначення ринкової вартості об'єктів інтелектуальної власності (далі – ОІВ), визначено цілі оцінювання ринкової вартості прав на ОІВ. Проведено теоретичне дослідження поняття ринкової вартості ОІВ. Визначено види вартості ОІВ згідно з міжнародними стандартами.

Систематизовано основні напрямки і завдання судово-експертної діяльності у сфері інтелектуальної власності. Автором виділено чотири основні групи ОІВ: об'єкти авторського права, об'єкти суміжного права, об'єкти промислової власності (право на засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів і послуг), та нетрадиційні ОІВ. Розглянуто і охарактеризовано види ОІВ з позицій діючого законодавства.

Виконана систематизація законодавчих актів України, пов'язаних із захистом прав на ОІВ та економічними дослідженнями у судово-експертній діяльності. Показано, що використання прав на ОІВ регулюється низкою нормативно-правових та методичних документів, серед яких основними є Кодекси, Закони України, міжнародні та національні стандарти оцінки, а також постанови Кабінету Міністрів України, накази Фонду державного майна України, накази Міністерства фінансів України.

Названо основні методологічні підходи і методи оцінки майнових прав на ОІВ. Для проведення оцінки майнових прав інтелектуальної власності застосовуються дохідний, порівняльний та витратний методичні підходи та метод залишку. Зазна-

чено порядок і умови обґрунтування судовим експертом доцільності застосування в рамках кожного з методичних підходів того чи іншого методу оцінки.

Ключові слова: майнові права, об'єкти інтелектуальної власності, ринкова вартість, судова експертиза, економічні дослідження, методичні підходи з оцінки вартості.

Тymoshchyk Lilia Pavlivna,

Candidate of Economic Sciences, Scientific Secretary of the Research Center for Forensic Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, forensic expert, appraiser, 26 L. Ukrainka Boulevard, office 501, Kyiv, 01133; mopof@ukr.net; +38 044 5921401, <https://orcid.org/0000-0002-7695-2169>

THEORETICAL BASIS OF DETERMINING THE MARKET VALUE OF INTELLECTUAL PROPERTY OBJECTS IN FORENSIC EXAMINATION

Abstract. The article reveals the general theoretical aspects of conducting economic forensic research in the area of intellectual property. The subject, objects and tasks of forensic examination of economic research in the field of intellectual property are revealed. The directions and types of economic researches in the area of intellectual property, their peculiarities and problems are analyzed. Particular attention is paid to economic research related to infringements of intellectual property rights.

The economic essence of intellectual property valuation and the purpose of this valuation are studied. The necessity of determining the market value of intellectual property objects is substantiated. The goals of estimating the market value of intellectual property rights are determined. A theoretical study of the concept of market value of intellectual property is conducted. The types of value of intellectual property objects are determined in accordance with international standards.

The main directions and tasks of forensic activity in the field of intellectual property are systematized. The author singles out four main groups of intellectual property objects: objects of copyright, objects of related law, objects of industrial property (the right to means of individualization of participants in civil turnover, goods and services), and non-traditional objects. The types of intellectual property objects from the standpoint of current legislation are considered and characterized.

The systematization of legislative acts of Ukraine related to the protection of intellectual property rights and conducting of economic research has been completed. It is shown that use of intellectual property rights is regulated by a number of legal and methodological documents. The main of them are Codes, Laws of Ukraine, international and national valuation standards, as well as resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of the State Property Fund of Ukraine, and orders of the Ministry of Finance of Ukraine.

The main methodological approaches and methods of assessing property rights are named. Revenue, comparative and cost methodological approaches and the residual method are used to assess the intellectual property rights. The order and conditions of substantiation by the forensic expert of expediency of application within the limits of each of methodical approaches of this or that method of estimation are specified.

Key words: property rights, intellectual property, market value, forensic examination, economic research, methodological approaches to valuation.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сьогодні економічний розвиток неможливий без створення та продажу нематеріальних активів, оскільки найвищу цінність мають знання. Свідченням цьому є те, що світові темпи приросту обсягів продажу прав на використання ОІВ складають 12% на рік, а темпи приросту промислового виробництва не перевищують 2,5-3% в рік [1-20; 7]. Тому ОІВ стають ключовими факторами отримання конкурентних переваг їх власників на ринку. Так, збільшення цінності підвищує ринкову вартість ОІВ. Ринкова вартість назв окремих брендів (торгових марок) як нематеріального активу часто перевищує ринкову вартість матеріальних активів їх правовласників. Наприклад, ринкова вартість компанії DODGE складає 146 млн. дол. США, у тому числі 74 млн. дол. США – вартість торговельної марки. Компанія «Phillip Morris» придбала компанію «Kraft» за 13 млрд. дол. США, що на 600% перевищувало вартість її матеріальних активів. Покупець переслідував ціль використовувати торговельну марку «Kraft» та отримувати доходи від лояльних клієнтів [7].

Зростання ринкової вартості ОІВ призводить до збитків правовласників від незаконного використання їх виключних прав на ОІВ. Наприклад, IT-компанії, що розробляють програмне забезпечення, втрачають близько 13-15 млрд. дол. США щорічно унаслідок нелегального використання їх розробок [7]. За даними торгово-промислової палати Німеччини, щорічні збитки правовласників відомих торговельних марок складають близько 100

млрд. дол. США через неправомірне використання зазначених ОІВ [7].

Суб'єкти господарювання, що є власниками виключних прав на ОІВ, отримують економічну вигоду від їх використання шляхом комерціалізації ОІВ, під якою розуміють зростання ринкової вартості нематеріальних активів та підприємства в цілому. Окрім цього, це стимулює розвиток конкуренції та відкриває нові перспективи для бізнесу. Важливою складовою процесу комерціалізації є оцінка інтелектуальної власності. Визначення ринкової вартості ОІВ не тільки дає можливість регулювати механізми отримання прибутку, а й надійно захищає права власності від неправомірного їх використання іншими особами (фізичними або юридичними). Тому питання оцінки ринкової вартості ОІВ у судовій експертизі є актуальним науковим завданням.

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. Теоретичним питанням визначення ринкової вартості ОІВ присвячено низку наукових праць зарубіжних та вітчизняних авторів. Дослідження оцінки ОІВ, методичних і практичних аспектів визначення ринкової вартості здійснювали науковці: Р. Рейлі, Г. Сміт, Р. Швайс, О. Бутнік-Сіверський, В. Базилевич, П. Цибульов, О. Шипова, А. Штефан та інші. Теоретичні та методичні підходи до визначення ринкової вартості ОІВ у судовій експертизі здійснювали науковці Р. Рейлі, Р. Швайс, О. Бутнік-Сіверський, Т. Гусаковська, С. Макси-

мов, І. Поліщук, О. Шляхов та інші. Однак, в умовах стрімкого зростання ролі ОІВ у формуванні активів підприємств та зростання кількості випадків порушень прав на ОІВ, необхідно створення міцного теоретико-методичного базису та систематизація теоретичних положень щодо оцінювання вартості ОІВ саме для цілей судово-експертної діяльності.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є узагальнення та систематизація теоретичних положень до визначення ринкової вартості ОІВ у судово-експертній діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Оцінка ринкової вартості ОІВ в Україні базується на системі інститутів та правових норм із регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності. З точки зору економіки основною метою ОІВ є забезпечення економічних вигод їх правовласнику, а отже, міжнародне та вітчизняне законодавство вводить в цивільний оборот ОІВ та оцінку виключних прав на них. Визначення ринкової вартості ОІВ, таким чином, ґрунтується на системі міжнародних та українських норм та стандартів оцінки майнових прав інтелектуальної власності, методичних рекомендацій, а також економічній доцільності.

Важливо провести теоретичне дослідження поняття ринкової вартості ОІВ. Ринкова вартість об'єкта власності (майна, майнових прав) з позиції оцінки відображає грошову міру того, скільки покупці (інвестори) платять за аналогічну власність на ринку при відповідних умовах угоди. Оцінюю-

чи конкретне майно для цілей здійснення угоди, експерт може визначити тільки вартість цього майна. Оцінка ринкової вартості є інструментом і, одночасно, діяльністю експерта, що мають чітко визначену мету і завдання, та сферу використання результатів. При проведенні оцінки вказується конкретний вид вартості оцінюваного об'єкта, ймовірна сума грошей, яка може бути отримана за об'єкт оцінки на дату оцінки, виходячи з передбачених умов угоди, для цілей якої здійснюється оцінка. База оцінки – це відповідний вид вартості, яка відповідає умовам майбутньої угоди і за суттю якої реалізуються методичні підходи, методи і оціночні процедури [10].

Ринкова база оцінки відповідає типовим умовам здійснення угоди з точки зору ринку конкретних об'єктів власності. При наявності інших, специфічних умов майбутньої угоди визначаються неринкові бази оцінки. Вибір бази оцінки залежить від мети оцінки, особливості об'єкта оцінки, а законодавчих і нормативних обмежень і вимог.

Теоретичні та методологічні підходи до оцінки інтелектуальної власності (майнових прав) є найбільш складними серед інших об'єктів оцінки вартості. Це пов'язано з тим, що ОІВ не мають фізичної форми, але мають матеріальну вартість. Прийняті на баланс ОІВ є нематеріальними активами, що оцінюються по сумі витрат, пов'язаних з їх створенням, придбанням та доведенням до стану, за яким вони придатні до використання за призначенням.

Основним видом вартості, який розглядається при оцінці ОІВ, є ринкова вартість. У міжнародних стандартах оцінки визначено «ринкову вартість

як розраховану суму на дату оцінки, за яку інтелектуальна власність обмінюється між покупцем і продавцем за комерційною угодою, під час якої кожна із сторін діяла компетентно, виважено і без примусу». Ринкова вартість визначається як найбільш вірогідна ціна на ринку на дату оцінки. Це максимальна ціна, яку може отримати продавець, та мінімальна, яку може запропонувати покупець. Вважається, що покупець не заплатить за конкретну інтелектуальну власність ціну більшу, ніж коштує інша, подібна до неї з тими ж самими споживчими якостями. Оцінювач аналізує реальні ринкові угоди і порівнює оцінюваний об'єкт з іншими, які мають аналогічні споживчі якості [11].

Крім ринкової, визначаються й інші види вартості, основними з яких, згідно з міжнародними стандартами, є: споживча; інвестиційна; вартість відтворення об'єкта; вартість заміщення; страхова вартість; вартість для цілей оподаткування майна юридичних та фізичних осіб; ліквідаційна вартість.

Оскільки ОІВ є неоднорідними за своїм складом, характером створення та використання, для їх оцінки неможливо використати традиційні підходи, застосовувані при оцінці матеріальних активів. Основними факторами, які визначають вартість ОІВ, є:

- правові (строк дії охоронного документа, його надійність, обсяг прав, що передаються);

- витратні (витрати на створення ОІВ, на реєстрацію прав та підтримку чинності охоронних документів, на маркетинг та рекламу, на страхування ризиків, пов'язаних з ОІВ, на вирішення правових конфліктів, податок на

операції, пов'язані з використанням ОІВ, та інфляційний фактор);

- прибуткові (очікувані ліцензійні платежі та очікуваний економічний ефект від використання ОІВ).

Згідно з міжнародними стандартами оцінки, визначення ринкової вартості прав на ОІВ проводиться з метою: обчислення оподатковуваної бази майна підприємств; прийняття активів до бухгалтерського обліку, приватизації; страхування; передачі у заставу при кредитуванні; банкрутства та ліквідації підприємства; оцінки вартості виключних прав, переданих на основі ліцензійного договору чи договору про їхню переуступку; оцінки вартості ОІВ, що вносяться до статутного капіталу підприємства; а також розрахунку розміру відшкодування матеріальної шкоди для виплати згідно з чинним законодавством правовласнику при порушенні його виключних (майнових) прав на ОІВ.

Національне законодавство в сфері набуття, здійснення та захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності представлено низкою правових актів, серед яких фундаментальними та найбільш важливими є: Конституція України, Господарський, Цивільний, Кримінальний, Адміністративний, Митний Кодекси України, спеціальні закони у сфері інтелектуальної власності, підзаконні акти, а також міжнародні договори, угоди та конвенції, до яких приєдналась Україна, та які містять питання, пов'язані з інтелектуальною власністю. До спеціальних нормативно-правових актів з питань інтелектуальної власності належать Закони України: «Про авторське право і суміжні права», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охо-

рону прав на зазначення походження товарів», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів», «Про охорону прав на промислові зразки». Питання, пов'язані з правом інтелектуальної власності, містять і інші закони України.

Проведення економічних досліджень ОІВ регулюється низкою нормативно-правових та методичних документів, серед яких основними є: Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» (далі – Закон України «Про оцінку»), Національний стандарт № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» (далі – Національний стандарт № 1), Національний стандарт № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» (далі – Національний стандарт № 4), Національний стандарт № 3 «Оцінка цілісних майнових комплексів», а також постанови Кабінету Міністрів України, накази Фонду державного майна України, накази Міністерства фінансів України, що мають відповідні сфери регульованих питань.

Відповідно до Закону України «Про оцінку» [5], оцінка майна, майнових прав – це процес визначення їх вартості на дату оцінки за процедурою, що міститься у положеннях (національних стандартах) оцінки майна, затверджених Кабінетом Міністрів України, методиках та інших нормативно-правових актах, що розробляються з урахуванням вимог положень (національних стандартів) і затверджуються Кабінетом Міністрів України або Фондом державного майна України.

Випадки проведення оцінки майнових прав ОІВ встановлюються За-

коном України «Про оцінку» та національними стандартами з оцінки майна. Національний стандарт № 4 регулює визначення ринкової вартості ОІВ, а саме: літературних та художніх творів; комп'ютерних програм; компіляції даних (баз даних); фонограм, відеограм, передач (програм) організацій мовлення; винаходів, корисних моделей, промислових зразків; компонування напівпровідникових виробів; раціоналізаторських пропозицій; сортів рослин, порід тварин; комерційних (фірмових) найменувань, торговельних марок (знаків для товарів і послуг), географічних зазначень; комерційних таємниць; інших ОІВ [3]. Даний стандарт також використовується при визначенні розміру збитків у результаті порушення прав на ОІВ.

Національний стандарт № 1 та Національний стандарт № 4 містять вимоги та рекомендації щодо обґрунтування бази оцінки, методичних підходів до оцінки, та обґрунтування висновку економічної судової експертизи у сфері інтелектуальної власності. База оцінки ринкової вартості ОІВ – це комплекс методичних підходів, методів та оціночних процедур, що відповідають певному виду вартості майна та враховують мету оцінки та умови використання результатів оцінки [2].

Згідно із Законом України «Про оцінку», суб'єкти оціночної діяльності зобов'язані використовувати національні стандарти оцінки при визначенні ринкової вартості майна та майнових прав не залежно від видів та форм власності, у будь-яких випадках проведення оцінки.

Національний стандарт № 1 використовується при визначенні ринкової вартості майна та майнових прав

суб'єктами оціночної діяльності, а також особами, які за законодавством проводять рецензування звітів про оцінку майна. Національний стандарт № 1 встановлює методичні правила проведення незалежної оцінки будь-якого майна з будь-якою метою проведення оцінки. Національні стандарти використовуються для оцінки не тільки державного, але і приватного майна.

Національний стандарт № 4 використовується при визначенні ринкової вартості майнових прав інтелектуальної власності суб'єктами оціночної діяльності, а також особами, які за законодавством рецензують звіти про майнову оцінку. Стандарт застосовується при оцінці розміру збитків, завданих у результаті порушення прав на ОІВ. Загальна частина Стандарту визначає основні терміни, які вживаються у Стандарті та в інших нормативно-правових актах з питань оцінки майна та інтелектуальної власності, а саме: авторська винагорода, база роялті, комбінований платіж, контрафактна продукція, ліцензійна продукція, ліцензійний платіж, паушальний платіж, роялті, ставка роялті, строк корисного використання об'єкта права інтелектуальної власності, фактичний строк корисного використання об'єкта права інтелектуальної власності тощо. Стандарт містить також специфіку використання методичних підходів та рекомендації з вибору оціночного методу; етапи оцінювання майнових прав інтелектуальної власності та розміру збитків, завданих правовласникам ОІВ.

Проведемо теоретичне дослідження судової експертизи економічних досліджень у сфері інтелектуальної власності.

Визначення ринкової вартості ОІВ у судово-експертній діяльності потребує наукових, технічних або інших спеціальних знань. Судовий експерт використовує наукові підходи до проведення економічних досліджень та працює з матеріалами справи, на основі яких отримує нові фактичні дані та обґрунтовує висновки. Розвиток судової експертизи та спектру спеціальних знань супроводжується появою нових об'єктів та методів досліджень, розширенням переліку вирішуваних завдань. Зокрема, експертна спеціальність 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності» була затверджена наказом Міністерства юстиції України №4/5 від 17 січня 2002 р. та спрямована на вирішення завдань із визначення ринкової вартості ОІВ як унікальних об'єктів дослідження. Визначено компетенції судового експерта з оцінювання інтелектуальної власності, які ґрунтуються на бухгалтерських, податкових, юридичних положеннях (нормах). Межі компетенції судового експерта визначають з урахуванням об'єкта, предмета судової експертизи та її завдань. Отже, важливим етапом оцінювання ринкової вартості ОІВ є визначення предмета експертизи.

На думку О.Р. Шляхова, предмет експертного дослідження – це фактичні дані (факти, обставини справи), які встановлює експерт на основі спеціальних знань та які підтверджують тісний зв'язок предмета та об'єкта і методик судової експертизи [20]. Предмет експертизи визначається об'єктом експертного дослідження й питаннями слідчого (суду). Об'єкт судової експертизи – джерело (носій) інформації, на основі дослідження

якого експерт встановлює факти та обставини, що є предметом дослідження. О.Р. Шляхов визначив об'єкти судової експертизи як «матеріалізовані відповідно до процесуальних норм джерела інформації», зокрема, речові докази, місце події, зразки для порівняльного дослідження. Для кожного роду й виду судової експертизи об'єкт є специфічним [20].

ОІВ є безпосередньо об'єктами експертного дослідження оцінки ринкової вартості прав на ОІВ, під якими розуміють результати творчої діяльності людини, виражені в матеріальній формі (зафіксовані на будь-якому матеріальному носії). Об'єктом судової експертизи також може бути ознака (комплекс ознак) ОІВ, притаманні даному об'єкту незалежно від властивостей його носія. Залежно від завдань експертизи її об'єктом також можуть бути носії ОІВ. До ОІВ, крім результатів творчої діяльності людини, належать нематеріальні об'єкти, що використовуються в господарській діяльності (наприклад, найменування місця походження товару), однак їх дослідження проводиться в матеріалізований (матеріально фіксований) формі.

Відповідно до завдання судової експертизи, її об'єктом слід вважати матеріальні (матеріалізовані) предмети (утворення). Експерт проводить дослідження їх ознак і властивостей обраними методами та засобами для досягнення поставлених перед експертизою завдань із використанням спеціальних знань. Судові експертизи, незалежно від їх виду, поводяться згідно з вимогами єдиних процесуальних норм та мають єдину юридичну базу. При цьому кожен вид судової експер-

тизи має власні, відмінні від інших, предмет, об'єкт і методи дослідження.

Предметом судової експертизи сфери інтелектуальної власності є експертне завдання, поставлене перед експертом, що потребує розв'язання протягом дослідження на основі необхідних спеціальних знань та відповідних доступних засобів і методів та представлення відповідних результатів.

Проведення економічних досліджень у сфері інтелектуальної власності передбачає ідентифікацію матеріального носія об'єкта та документів, що засвідчують майнові права інтелектуальної власності і факт видачі дозволу на використання об'єкта права інтелектуальної власності. Такими документами є: ліцензійний договір, договір комерційної концесії, договір про трансфер технологій патент, авторське свідоцтво СРСР на винахід, свідоцтво, договір про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності, договір про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності, інші договори щодо розпорядження майновими правами інтелектуальної власності, виписка з відповідних державних реєстрів, та інші документи з ідентифікації майнових прав інтелектуальної власності [3]. Наявність документального підтвердження прав інтелектуальної власності дозволяє експерту визначити ринкову вартість ОІВ.

ОІВ як об'єкти судової експертизи повинні бути систематизовані та класифіковані, що підвищить наукову обґрунтованість застосовуваних методів і прийомів економічного дослідження. Будь-який творчий, інтелектуальний продукт може стати ОІВ за умови:

- здатності присвоєння і відчуження прав на нього;

- представлення на матеріальному носії, щоб відчуження і присвоєння прав на ОІВ конкретизували суворо позначені структуру, форми і властивості об'єкта;

- права на користування продуктом мають бути юридично зафіксовані.

ОІВ є невіддільним від прав на нього, а отже, згідно з Цивільним кодексом України, інтелектуальною власністю вважається право «особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності». Право на результат творчої діяльності підтверджується відповідними юридичними документами, оформленими за вибором правовласника згідно з діючим законодавством про охорону інтелектуальної власності. При цьому враховується економічна доцільність такого оформлення. Відносини у сфері управління інтелектуальною власністю мають свою специфіку відповідно до розглядуваних ОІВ. Зокрема, відносини у сфері виключних прав на твори у сфері науки і техніки, літератури і мистецтва, регулюються нормами авторського права. Відповідно до цих правових норм, ОІВ охороняються автоматично з моменту створення автором твору, але охороняється як об'єкт авторського права лише викладення форми твору. Авторське право охороняє форму конкретного втілення авторської ідеї, залишаючи саму ідею у розпорядженні суспільства [9].

Відносини у сфері виключних прав на результати інтелектуальної діяльності, які визначаються не оригінальністю форми, а оригінальністю змісту, регулюються нормами патентного права. Правова охорона об'єктів па-

тентного права потребує їх реєстрації та проведення експертизи, видачі документа, що засвідчує наявність права. Патентне право охороняє саме зміст ідеї, а не форму її втілення. Об'єкти патентного права іменують так само, як об'єкти промислової власності.

Відносини у сфері «службової або комерційної таємниці» («ноу-хау») регулюються особливими нормами права. Законодавство забороняє протиправне розкриття комерційно важливих секретів організації, якщо власник вживає заходів щодо їх збереження. Не можна заборонити використання засекреченої інформації тим, хто отримав цю інформацію законним шляхом. Однак, заборонено використання без згоди правовласника інформації, що охороняється як запатентований винахід або об'єкт авторського права.

Джерелом права на конкретний результат творчої діяльності є відповідна норма закону, що визначає першого правовласника, або положення договору між учасниками створення цього результату. Кожен подальший правовласник зобов'язаний представити документальне підтвердження отримання прав на ОІВ [8].

Виділено чотири основні групи ОІВ: об'єкти авторського права, об'єкти суміжного права, об'єкти промислової власності (право на засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів і послуг), та нетрадиційні ОІВ. До об'єктів авторського права належать: літературні та художні твори, комп'ютерні програми, компіляція даних (бази даних) та інші об'єкти. Об'єкти суміжного права включають: літературні, драматичні, музично-драматичні, хореографічні, фольклорні та

інші твори; фонограми; відеограми; передачі (програми) організацій мовлення. Об'єкти промислової власності охоплюють об'єкти патентного права (винаходи, корисні моделі, промислові зразки) та об'єкти права на засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів і послуг (комерційне, (фірмове) найменування, торгівельну марку (знак для товарів і послуг), зазначення походження товарів). Нетрадиційні ОІВ включають: сорти рослин, породи тварин, комерційну таємницю (ноу-хау), компонування напівпровідникових виробів, наукові відкриття, раціоналізаторські пропозиції, сайт, доменне ім'я.

Розроблена систематизація ОІВ має на меті узагальнити та забезпечити потенційного користувача необхідною початковою інформацією у розрізі кожного виду ОІВ, а також врахувати чинники, що впливають на ринкову вартість ОІВ та впливають з його специфіки.

Проведення економічних досліджень у сфері визначення ринкової вартості ОІВ для цілей судової експертизи ґрунтується на формуванні системи комплексного організаційно-економічного обґрунтування процесу створення і реалізації прав на ОІВ протягом його життєвого циклу. У науковій літературі обґрунтовано особливості та проблеми, які потребують формування системи знань для вирішення завдань економічного дослідження.

Проблема управління ОІВ пов'язана з наступними їх особливостями:

- широкий спектр оцінюваних ОІВ, що вимагає від судових експертів у сфері інтелектуальної власності володіння специфічними знаннями;

- унікальність оцінюваних ОІВ;
- високий рівень невизначеності досягнення кінцевого результату на кожному етапі створення і використання ОІВ;

- специфіка об'єкта управління – людського капіталу, що пов'язаний із створенням унікальних особливих ОІВ, та потребує неординарних підходів і методів управління;

- нерозвиненість ринку ОІВ в умовах перехідного періоду в економіці України;

- недосконалість національної законодавчої бази у сфері реєстрації і захисту виключних прав на ОІВ.

Отже, специфіка ОІВ потребує особливих підходів до управління, багатоаспектного характеру діяльності менеджера, що включає в себе дослідницький, організаційний, економічний, маркетинговий, психологічний аспекти.

Для проведення оцінки майнових прав інтелектуальної власності застосовуються дохідний, порівняльний та витратний методичні підходи та метод залишку. Витратний підхід включає метод прямого відтворення та метод вартості заміщення. Порівняльний підхід реалізовано шляхом методу аналогів продажів. Дохідний підхід включає методи прямої і непрямої капіталізації. Способи розрахунку грошового потоку або доходу під час прямої або непрямої капіталізації здійснюються методами: переваги у прибутках, розподілу прибутку, додаткового прибутку, роялті.

Визначення ринкової вартості майнових прав інтелектуальної власності потребує декількох методичних підходів та методів, обґрунтованих відповідно до мети оцінки, виду оці-

нюваної вартості за наявності достовірних інформаційних джерел для проведення оцінки. Першим етапом при оцінці ОІВ є визначення мети оцінки і, залежно від неї, – виду вартості, яку треба розрахувати. Наступним кроком є вибір методології оцінки, тобто загального підходу та конкретних методів оцінки.

Неможливість або недоцільність застосування певного методичного підходу, пов'язана з відсутністю чи недостовірністю необхідних для цього вихідних даних про об'єкт оцінки та іншої інформації, окремо обґрунтовується у звіті про оцінку майнових прав. Експерт має право самостійно визначати доцільність застосування в рамках кожного з методичних підходів того чи іншого методу оцінки. При цьому враховуються база оцінки, обсяг і достовірність інформації, необхідної для застосування того чи іншого методичного підходу та методу.

Висновки. Визначення ринкової вартості ОІВ ґрунтується на системі міжнародних та українських норм та стандартів оцінки майнових прав інтелектуальної власності, методичних рекомендацій, а також економічній доцільності. Оцінка ринкової вартості є інструментом і, одночасно, діяльністю експерта, що мають чітко визначену мету і завдання, та сферу використання результатів. Основним видом вартості, який розглядається при оцінці ОІВ, є ринкова вартість, під якою розуміють розраховану суму на дату оцінки, за яку інтелектуальна власність обмінюється між покупцем і продавцем за комерційною угодою, під час якої кожна із сторін діяла компетентно, виважено і без примусу. Суб'єкти оціночної діяльності зоб'

ов'язані використовувати національні стандарти оцінки при визначенні ринкової вартості майна та майнових прав не залежно від видів та форм власності, у будь-яких випадках проведення оцінки.

Визначення ринкової вартості ОІВ у судово-експертній діяльності потребує наукових, технічних або інших спеціальних знань. Судовий експерт використовує наукові підходи до проведення економічних досліджень та працює з матеріалами справи, на основі яких отримує нові фактичні дані та обґрунтовує висновки. ОІВ є безпосередньо об'єктами експертного дослідження оцінки ринкової вартості прав на ОІВ, під якими розуміють результати творчої діяльності людини, виражені в матеріальній формі (зафіксовані на будь-якому матеріальному носії). Проведення економічних досліджень у сфері визначення ринкової вартості ОІВ для цілей судової експертизи ґрунтується на формуванні системи комплексного організаційно-економічного обґрунтування процесу створення і реалізації прав на ОІВ протягом його життєвого циклу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України від 23.12.1993 № 3792-ХІІ «Про авторське право і суміжні права» (Редакція від 14.10.2020)
2. Національний стандарт № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 р. № 1440 // Офіційний вісник України. 2003. №37 (26.09.2003). Стор. 64, Ст. 1995.
3. Національний стандарт № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03.10.2007 р. № 1185

// Офіційний вісник України. 2007. № 75 (15.10.2007). Ст. 2792.

4. Наказ Фонду державного майна України від 25 червня 2008 р. № 740 «Про затвердження Методики оцінки майнових прав інтелектуальної власності» // Офіційний вісник України. 2008. № 60 (22.08.2008). Ст. 2042.

5. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 р., № 2658-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 47 (23.11.2001). Ст. 251, зі змінами та доповненнями внесеними Законами України.

6. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 р. № 53/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 02 січня 2013 р. № 1/22533) // Офіційний вісник України. 2013. №3 (22.01.2013). Ст. 91.

7. Абсолютна та відносна цінність інтелектуальної власності. Сайт об'єднання «Незалежна судова експертиза та оцінка». 2019. <https://sudexpert.vn.ua/a401200-absolyutna-vidnosna-tsinnist.html>

8. Судова експертиза: проблеми сьогодення та перспективи розвитку: колективна монографія / Львівський науково-дослідний інститут судових експертиз. Дрогобич, «ПОСВІТ», 2020. 406 с.

9. Штефан, А.С. Авторське право і суміжні права: особливості правової охорони, здійснення та захисту : монографія. К. : НДІ інтелектуальної власності НАПрНУ, ТОВ «НВП Інтерсервіс», 2017. 150 с.

10. Базилевич, В.Д. Інтелектуальна власність : підручник. К. : Знання, 2006. 431 с.

11. Шипова, Е.В. Оценка интеллектуальной собственности : учеб. пособие. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2003. 122 с.

12. Цыбулев, П.Н. Оценка интеллектуальной собственности : учеб. пособие. К. : Инст-т интел. собст.и права, 2005. 192 с.

13. Бутнік–Сіверський, О.Б. Теоретичні передумови визначення розміру збитків від порушення майнових прав інтелектуальної власності. Інтелектуальна власність в Україні. 2013. № 6. С. 32–42.

14. Гусаковська, Т.О. Підходи до визначення розміру збитків від неправомірного використання об'єктів інтелектуальної власності. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія : Економічні науки. 2014. № 3. С. 86–91.

15. Максимов, С.Й., Поліщук І.Ю. Підходи та методи визначення розміру збитків внаслідок порушення авторських прав на комп'ютерні програми. Криміналістика и судебная экспертиза. 2013. Вип. 58(1). С. 391–399.

16. Смит, Г.В. Оценка товарных знаков / пер. с англ. бюро переводов Ройд. М. : ИД «Квинто-Консалтинг», 2008. 384 с.

17. Манделл, Д.М. Правовые основы возмещения экономического ущерба от нарушения товарного знака. Business Valuations Guide, 2008. № С. 174-177.

18. Швайс, Р.П., Использование и неправильное использование показателей стоимости интеллектуальной собственности в коммерческом судебном процессе. Business Valuations Guide, 2008. № 2. С.127-130.

19. Рейли, Р., Швайс, Р. Оценка нематериальных активов / пер. с англ. Бюро переводов Ройд. М. : ИД «Квинто-Консалтинг», 2005. 761 с.

20. Шляхов, А.Р. О предмете судебной экспертизы. Некоторые вопросы теории судебной экспертизы: тезисы научных сообщений на 7-м теоретическом семинаре – криминалистических чтениях, Москва, 26 июня 1975 г. Москва, 1975. С. 3.

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro avtorske pravo i sumizhni prava» : vid 23.12.1993, № 3792-XII [Law of Ukraine “On Copyright and Related Rights” from 23.12.1993, № 3792-XII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://>

zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12#Text [in Ukrainian].

2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Natsionalnyi standart № 1 “Zahalni zasady otsinky maina i mainovykh prav” : vid 10.09.2003, № 1440 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “National standard № 1 “General principles of property valuation and property rights” from 10.09.2003, № 1440]. (2003). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 37. Art. 1995 [in Ukrainian].

3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Natsionalnyi standart № 4 “Otsinka mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti” : vid 03.10.2007, № 1185 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “National standard № 4 “Assessment of intellectual property rights” from 03.10.2007, № 1185]. (2007). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 75. Art. 2792 [in Ukrainian].

4. Nakaz Fondu derzhavnoho maina Ukrainy «Pro zatverdzhennia Metodyky otsinky mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti» : vid 25 chervnia 2008 r. № 740 [Order of the State Property Fund of Ukraine «On approval of the Methodology for assessing intellectual property rights» from June 25 2008, № 740]. (2008). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 60. Art. 2042 [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy “Pro otsinku maina, mainovykh prav ta profesiinu otsinochnu diialnist v Ukraini” : vid 12.07.2001, № 2658-Sh [Law of Ukraine “On the valuation of property, property rights and professional valuation activities in Ukraine” from 12.07.2001, № 2658-Sh]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 47. Art. 251 [in Ukrainian].

6. Nakaz Ministerstva yustytсии Ukrainy “Instruktsiia pro pryznachennia ta provedennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen ta Naukovo-metodychni rekomendatsii z pytan pidhotovky ta pryznachennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen zatverdzhena” : vid 8 zhovtnia 1998,

№ 53/5 [Order of the Ministry of Justice of Ukraine “Instruction on appointment and conduct of forensic examinations and expert research and Scientific and methodological recommendations on preparation and appointment of forensic examinations and expert research” from October 8 1998, № 53/5]. (2013). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 3. Art. 91 [in Ukrainian].

7. Absolutna ta vidnosna tsinnist intelektualnoi vlasnosti [Absolute and relative value of intellectual property]. (2019). *sudexpert.vn.ua*. Retrieved from <https://sudexpert.vn.ua/a401200-absolyutna-vidnosna-tsinnist.html> [in Ukrainian].

8. *Sudova ekspertyza: problemy sohodennia ta perspektyvy rozvytku [Forensic examination: problems of the present and prospects of development]*. (2020). Drohobych: «POSVIT» [in Ukrainian].

9. Shtefan, A.S. (2017). *Avtorske pravo i sumizhni prava: osoblyvosti pravovoi okhorony, zdiisnennia ta zakhystu [Copyright and related rights: features of legal protection, implementation and protection]*. Kyiv: NDI intelektualnoi vlasnosti NAPrNU, TOV «NVP Interservis» [in Ukrainian].

10. Bazylevych, V.D. (2006). *Intelektualna vlasnist [Intellectual property]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

11. Shipova, E.V. (2003). *Otsenka intelektualnoi sobstvennosti [Assessment of intellectual property]*. Irkutsk: Izd-vo BGUEP [in Russian].

12. Tsybulev, P.N. (2005). *Otsenka intelektualnoi sobstvennosti [Assessment of intellectual property]*. Kyiv: Inst-t intel. sobst.i prava [in Russian].

13. Butnik–Siverskyi, O.B. (2013). Teoretychni peredumovy vyznachennia rozmiru zbytkiv vid porushennia mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti [Theoretical preconditions for determining the amount of damages from infringement of intellectual property rights]. *Intelektualna vlasnist v Ukraini – Intellectual property in Ukraine*, 6, 32–42 [in Ukrainian].

14. Husakovska, T.O. (2014). Pidkhody do vyznachennia rozmiru zbytkiv vid nepravomirnoho vykorystannia ob'ektiv intelektualnoi vlasnosti [Approaches to determining the amount of damages from the misuse of intellectual property]. *Naukovyi visnyk Poltavskoho universytetu ekonomiky i torhivli. Seriya: Ekonomichni nauky – Scientific Bulletin of Poltava University of Economics and Trade. Series: Economic Sciences*, 3, 86–91 [in Ukrainian].
15. Maksymov, C.Y., Polishchuk I.Yu. (2013). Pidkhody ta metody vyznachennia rozmiru zbytkiv vnaslidok porushennia avtorskykh prav na kompiuterni prohramy [Approaches and methods for determining the amount of damages due to copyright infringement on computer programs]. *Kriminalistika i sudebnaia ekspertiza – Criminalistics and Forensics*, 58(1), 391–399 [in Ukrainian].
16. Smith, G.V. (2008). *Otsenka tovarnykh znakov [Trademark Valuation]*. Moscow: ID «Kvinto-Konsalting» [in Russian].
17. Mandell, D.M. (2008). Pravovye osnovy vozmeshcheniia ekonomicheskogo ushcherba ot narusheniia tovarnogo znaka [Legal basis for compensation for economic damage from trademark infringement]. *Business Valuations Guide – Business Valuations Guide*, 2, 174-177 [in Russian].
18. Shvais, R.P. (2008). Ispolzovanie i nepravilnoe ispolzovanie pokazatelei stoimosti intelektualnoi sobstvennosti v kommercheskom sudebnom protsesse [Use and Misuse of Intellectual Property Value Indicators in Commercial Litigation]. *Business Valuations Guide – Business Valuations Guide*, 2, 127-130 [in Russian].
19. Reili, R., Shvais, R. (2005). *Otsenka nematerialnykh aktivov [Assessment of intangible assets]*. Moscow: ID «Kvinto-Konsalting» [in Russian].
20. Shliakhov, A.R. (1975). O predmete sudebnoi ekspertizy [On the subject of forensic examination]. *Nekotorye voprosy teorii sudebnoi ekspertizy – Some questions of the theory of forensic examination : Proceedings of scientific reports at the 7th theoretical seminar – forensic readings*. (pp. 3-8). Moscow [in Russian].

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

Фоя Оксана Анатоліївна,

судовий експерт лабораторії права промислової власності Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133; oksana.foya@gmail.com; +38 044 5921401. ORCID 0000-0003-0081-1850

Чабанець Тетяна Миколаївна,

судовий експерт лабораторії права промислової власності Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133; t.chabanets@gmail.com; +38 044 5921401. ORCID 0000-0002-3146-2051

ЗОБРАЖЕННЯ ЧИ ІМІТАЦІЯ ТОРГОВЕЛЬНОЮ МАРКОЮ ДЕРЖАВНОГО ГЕРБА УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ГЕРБІВ: ПОНЯТТЯ, ОБ'ЄКТИ І ЇХ ОЗНАКИ, ПИТАННЯ, СТАДІЇ ЕКСПЕРТНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ЇХ ЗМІСТ

Анотація. Публікація присвячена актуальній проблемі судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності, пов'язаних з зображенням чи імітацією державних символів, насамперед, Державного Гербу України. Визначаються основні етапи становлення та розвитку геральдики і утвердження державних гербів у Західній Європі та Україні з часу появи перших достовірно відомих гербів у XII ст. – до сьогодення. Наголошується, що українські геральдичні традиції почали формуватися з кін. XVI ст., у контексті утвердження феномену Козацької держави. А Державний Герб України, – «Знак Княжої Держави Володимира Великого» – Тризуб, – уперше був затверджений за доби УНР в 1918 р. та відроджений після проголошення Незалежності України в 1991 р.

Обґрунтовується висновок про те, що герб (з польск. *herb* – «спадщина») – це історично сформоване, згідно з правилами і вимогами геральдики, лінійне, об'ємне або площинне зображення, яке втілює політико-правові, військові, етнографічні, соціокультурні, економічні, географічні, станові чи родові особливості незалежного статусу його власника (держави, міста чи регіону, корпорації або особи чи роду), яка проголошується або надається (дарується) у легітимний спосіб у конституціях, спеціальних законах, інших правових актах (грамотах, указах, хартіях) і ін. та передається в порядку правонаступництва держави, юридичних і фізичних осіб. Робиться висновок, що історично сформована система гербів в Україні репрезентована: державним

гербом; гербами земель (областей, регіонів); гербами міст; церковними, університетськими, цеховими і іншими корпоративними гербами; приватними гербами. Досліджуються питання внутрішньої побудови гербів і геральдичних фігур, геометрично-просторове розміщення та колористика гербів.

Розглядаються питання теорії та практики судової експертизи з питань інтелектуальної власності щодо зображення чи імітації торговельною маркою Державного Гербу України і державних гербів зарубіжних країн у межах спеціальності 13.6 – «Дослідження, пов'язані з комерційними (фірмовими) найменуваннями, торговими марками (знаками для товарів і послуг), географічними зазначеннями». Звертається увага на особливості експертного дослідження геральдичних фігур, символів і знаків, у тому числі, вміщених у державних гербах.

Обґрунтовуються підстави для винесення на розгляд судового експерта питання: «Чи є торговельна марка ХХХ зображенням чи імітацією Державного Герба України?». Визначаються основні етапи такого експертного дослідження, особливості його проведення судовими експертами, а також встановлюються основні ознаки об'єктів відповідного експертного дослідження.

Ключові слова: судова експертиза з питань інтелектуальної власності, торговельна марка, герб, державний герб, геральдика, імітація.

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

Foia Oksana Anatoliivna,

forensic expert at the Industrial Property Laboratory of the Intellectual Property Research Center for Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 26 L. Ukrainka Boulevard, office 501, Kyiv, 01133; oksana.foya@gmail.com; +38 044 5921401, ORCID: 0000-0003-0081-1850

Chabanets Tetyana Mykolaivna,

forensic expert at the Industrial Property Laboratory of the Intellectual Property Research Center for Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 26 L. Ukrainka Boulevard, office 501, Kyiv, 01133; t.chabanets@gmail.com; +38 044 5921401, ORCID: 0000-0002-3146-2051

IMAGE OR IMITATION OF THE STATE COAT OF ARMS OF UKRAINE AND OTHER COAT OF ARMS WITH THE TRADEMARK: CONCEPTS, OBJECTS AND THEIR SIGNS, QUESTIONS, STAGES OF EXPERT RESEARCH AND THEIR CONTENT

Annotation. The publication is devoted to the current problem of forensic examination of intellectual property related to the image or imitation of state symbols, primarily the State Emblem of Ukraine. The main stages of formation and development of heraldry and approval of state coats of arms in Western Europe and Ukraine since the appearance of the first reliably known coats of arms in the XII century – to date. It is noted that Ukrainian

heraldic traditions began to take shape from the end. XVI century, in the context of the establishment of the phenomenon of the Cossack state. And the State Emblem of Ukraine – “Sign of the Princely State of Volodymyr the Great” – Trident, – was first approved during the UPR in 1918 and revived after the proclamation of Ukraine’s independence in 1991.

The conclusion is substantiated that the coat of arms (from the Polish herb – “heritage”) is a historically formed, according to the rules and requirements of heraldry, linear, three-dimensional or planar image, which embodies political, legal, military, socio-cultural, economic, geographical, status or generic features of the independent status of its owner (state, city or region, corporation or person or family), which is proclaimed or granted (given) in a legitimate manner in constitutions, special laws, other legal acts (charters, decrees, charters) and others and transferred by way of succession of the state, legal entities and individuals. It is concluded that the historically formed system of coats of arms in Ukraine is represented by: the state coat of arms; coats of arms of lands (regions, regions); coats of arms of cities; church, university, guild and other corporate emblems; private coats of arms. The issues of internal construction of coats of arms and heraldic figures, geometric-spatial arrangement and color of coats of arms are investigated.

The issues of theory and practice of forensic examination of intellectual property on the image or imitation of the State Emblem of Ukraine and state emblems of foreign countries within the specialty 13.6 – “Research related to commercial (brand) names, trademarks and trademarks are considered services), geographical indications “. Attention is paid to the features of expert research of heraldic figures, symbols and signs, including those placed in state coats of arms.

The grounds for submitting to the forensic expert the question: “Is the trademark XXX an image or imitation of the State Emblem of Ukraine?” Are substantiated. The main stages of such expert research, features of its carrying out by judicial experts are defined, and also the basic signs of objects of the corresponding expert research are established.

Key words: forensic examination on intellectual property issues, trademark, coat of arms, state coat of arms, heraldry, imitation.

Постановка проблеми. Розвиток судової експертизи об’єктів права інтелектуальної власності в Україні демонструє усталену тенденцію щодо диверсифікації об’єктів, предмету та питань у межах найбільш витребуваних судовою практикою (а, відповідно, і життям у сфері приватно-правових відносин) спеціальностях судової експертизи. До таких спеціальностей, поза сумнівом, відносимо і спеціальність 13.6 – «Дослідження, пов’язані з комерційними (фірмовими) найменуваннями, торговими марками (знаками для товарів і послуг), географічними зазначеннями».

Зазначена тенденція вимагає нагального реагування науковців і судових експертів у частині науково-методологічного і методичного забезпечення судово-експертної діяльності в сфері інтелектуальної власності. У цьому контексті Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України завершує виконання НДР VII.1.1-2020/2 «Розробка методики дослідження торговельних марок (знаків для товарів та послуг)», яка є логічним продовженням загальної «Методики проведення експертних досліджень, пов’язаних із засобами індивідуалізації» (реєстр. № 13.06.01 від

23.03.2018) [1]. Поряд з традиційними питаннями, у межах зазначеного НДР досліджуються й питання про зображення та імітацію торговельною маркою Державного Герба України.

Як відомо, Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» у ст. 6 установлює, що «... не можуть одержати правову охорону позначення, які зображують або імітують: державні герби, прапори та інші державні символи (емблеми)» [2]. Очевидно, що в Україні, в першу чергу, йдеться про зображення та імітацію Державного Герба України.

Згідно з нормативним змістом частин першої, третьої та четвертої ст. 20 Конституції України, в Україні встановлюється 1) малий Державний Герб України – «Знак Княжої Держави Володимира Великого» і 2) великий Державний Герб України, головним елементом якого є малий Державний Герб України і Герб Війська Запорізького. При цьому, відповідно до частини шостої ст. 20 Конституції України, «*Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України*» [3].

Складність предмету та процедури законодавчої діяльності парламенту в сфері унормування опису та порядку використання Державного Гербу України має своїм наслідком відсутність у системі чинного законодавства спеціальних законів про Державний Герб України, як малий, так і великий. До сьогодні це питання регулюється Постановою Верховної Ради України від 19 лютого 1992 р. № 2137-XII «Про Державний герб України» [4].

Утім, у 30-у річницю Незалежності України парламент прийняв у першому читанні Проект Закону про великий Державний Герб України (№ 5712 від 29.06.2021), поданий Президентом України В. Зеленським [5]. Прийняття згаданого законопроекту зумовило активізацію давнього дискурсу в науковому та експертному середовищі щодо зображення та опису великого Державного Гербу України, що вбачається закономірним, з огляду на важливість предмету правового регулювання. Адже, великий Державний Герб України повинен втілити поступ національного державотворення відповідно до усталених вимог і правил геральдики.

Водночас, слід констатувати і зростання в контексті реалізації законодавчої ініціативи Президента України інтересу до проблем геральдики («гербознавства») як у фахівців, так і у громадян і юридичних осіб в цілому. Можемо також передбачити, що й існуючий малий Державний Герб України і затверджений у майбутньому спеціальному законі великий Державний Герб України будуть відтворюватися та імітуватися в торговельних марках, що зумовить відповідні судові спори із залученням судових експертів з питань інтелектуальної власності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження питань геральдики і правил використання геральдичних символів, зокрема державної геральдики, мають прадавні витоки. Це, зокрема, роботи відомих знавців геральдики Ю. Арсенєва [6], П. фон Вінклера [7], О. Лакієра [8], В. Лукомського та М. Тіпольта [9] й ін., видані в XIX ст. – на поч. XX ст. Роботи цих учених започаткували наукові до-

слідження з гербознавства на теренах колишньої російської імперії, до складу якої входили тривалий час і Українські землі.

У наведеному дослідженні також використано роботи сучасних українських гербознавців. Зокрема, монографії А. Гречила, Ю. Савчука та І. Сварника «Герби міст України (XIV – I пол. XX ст.)» [10], А. Гречила та Б. Завітія «Наш герб. Українські символи від княжих часів до сьогодення» [11], В. Румянцева «Емблеми земель і гербів міст Лівобережної України періоду феодалізму» [12], дисертаційне дослідження М. Шукатки «Геральдичний декор в архітектурі Львова кінця XVI – початку XXI ст.» [13], публікації К. Лобка [14] та ін. українських, а також зарубіжних дослідників геральдики (М. Пастуро [15] і ін.).

При підготовці цієї публікації також використані публікації українських адвокатів і судових експертів, які досліджували проблематику відтворення в торговельних марках державних символів і судових спорів з цього питання. Зокрема публікації С. Барабашина [16] та ін.

Формулювання мети статті. Метою цього дослідження є формування науково-методологічних і методичних основ судової експертизи з питань інтелектуальної власності при вирішенні питань щодо зображення чи імітація торговельною маркою Державного Герба України та інших державних гербів.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, геральдика має давні, хоча й в цілому достовірно встановлені в часі витоки. За свідченнями учених-гербознавців вона нараховує 9 століть історії. Щодо цього М. Пастуро

пише: «У першій половині XII ст. у Західній Європі практично повсюдно, але головним чином в областях, що розташовані між Лаурою і Рейном, виникають нова емблематична система, яка докорінно трансформувала всі емблематичні і символічні практики середньовічного суспільства – геральдики» [15, с. 227]. Ця емблематична система з'єднувала в одне ціле індивідуальні, родинні, конфесійні та феодальні статуси власників гербів. Вони стали прокламацією соціального статусу свої господарів, насамперед, у соціально однорідних верствах аристократії. Адаже для селян і ремісників всі аристократи були вищими за них у соціальній драбині вже за визначенням.

При цьому, герби з'являються в Західній Європі, як пише М. Пастуро не *ex nihilo* («нізвідки»), а в силу різних умов і причин та в формі злиття інших, попередньо утворених символів і емблем, які характеризували соціальний статус правителів і аристократів. Це, зокрема, емблеми, які зображувались на знаменах (всі різновиди *vexilla*), монетах, щитах і печатках іще в Східних деспотіях, державах Античності та племенах варварів, які завойовували Західну Римську імперію.

У XI ст. в Європі з'явилися т.з. «розмовляючі» емблеми, «... зображення на яких перегукуються з прізвищем їх володаря: *bar*, риба-вусань – у графів Бара; *boules*, кулі («кружальця», «кільця» у термінах геральдики) – у графів Булонських; *falke*, сокіл, – у впливового сімейства Фалькенштейн. Врешті, від бойових щитів походять: традиційна трикутна форма геральдичного щита, використання хутр (білки і горностаю), а також низка геометричних фігур (права пов'язка для носіння

щита (*guige*), хрест, глава, пояс, клейма), успадковані від самої структури цих щитів. Великий щит, на якому в кін. XI – на поч. XII ст. з'являються перші геральдичні знаки, мав мигдалевидну, вигнуту за вертикальною віссю форму, загострену донизу, так, щоб його можна було встромляти у землю» [15, с. 229-230].

Відповідні геометричні форми щита (у вжитку залишались і круглі щити каролінгських воїнів, але в XII ст. вони використовувались переважно піхотою), у тому числі й розміщена посередині виступаюча металева бляха (*bocie*), яка на святкових щитах містила витончену чеканку, стали джерелом для геральдики Середньовіччя. При цьому, герби уже із XIII ст. поширились не лише серед вищої аристократії (королі, князі, графи, барони), а й стали невід'ємним атрибутом середніх і дрібних дворян.

Дослідники-гербознавці виокремлюють різні передумови появи і утвердження державних гербів. До прикладу, О. Лакієр вважає, що такими передумовами були: 1) розвиток лицарства та установ, тісно пов'язаних із ним; 2) турніри і обряди, тісно з ними пов'язані; 3) хрестові походи [8, с. 28]. У свою чергу, Ю. Арсен'єв вважає герби «продуктом християнської епохи і, разом із тим, середньовічної європейської культури, хоча в основу їх розвитку могли ввійти, як елементи, деякі пережитки побуту народів стародавнього світу, а надалі ... ними були сприйняті й нові образи, занесені в Західну Європу переважно зі Сходу» [6, с. 2].

При цьому, як зазначав Ю. Арсен'єв, геральдику пов'язують насамперед із Готичним стилем і стилем Відродження, тоді як стиль Рококо хоча й зустрі-

чається в гербах, але геральдика у цей час уже занепадає [6, с. 8]. Українські дослідники геральдики звертають увагу на особливості походження «гербів українського лицарства», які виникли «задовго до появи епохи, образно кажучи, геральдики» і що позначували родову, а пізніше і приватну власність (хрести, свастики, кола, ромби, трикутники тощо) [10, с. 13]. Існують і інші гіпотези та припущення щодо передумов утвердження гербів.

Разом із тим, сучасний французький дослідник геральдики М. Пастуро пише щодо походження гербів таке:

«На сьогодні історики остаточно дійшли до висновку, що виникнення гербів не має жодного стосунку ні до хрестових походів, ні до Сходу, ні до варварських нашеств, ні до рун, ні до греко-римської Античності, і що пов'язано це, з одного боку, зі змінами у західному суспільстві після 1 000 року, а з іншого, – з еволюцією воїнського спорядження з кін. XI – до сер. XII ст. ... Західні воїни, які стали практично невпізнаними в обличчя через кольчужний капюшон (що закривав підборіддя) і шоломів із наносниками (що спускалися на обличчя) с 1080-1120-х років поступово (саме поступово) починають зображувати на обширній плоскій поверхні своїх щитів геометричні, зооморфні чи квіткові фігури, які під час бою служать їх розпізнавальним знаком» [15, с. 228-229].

Зображення на щитах, які були основою гербів, після дотриманням їх форми і структури: 1) поле (*champs*); 2) барви (*les etaux*) і 3) зображення (*les figures*) [8, с. 29], трансформувались у справжні герби лише після усталення правил геральдики та імплементації цієї емблематичної системи у феодално-ленну систему Західної Європи.

По-суті, ця система формалізувала тогочасні феодально-аристократичні форми європейських держав. А герби монархів з часом утвердилися одночасно й у якості гербів європейських держав. О. Лакієр також пише, що уже починаючи із XVI ст., із значним спізненням від держав Західної Європи, у процесі державотворення в Московії (так само, як і Речі Посполитої) герби стають атрибутом державності, а також емблемами міст [8, с. 6].

Ще одним чинником розвитку геральдики і впровадження у життя країн Європи державних гербів стали збірки описів гербів. Такі описи позначаються спеціальним терміном – *блазонування*. Так, у XIII-XV ст. з'являються перші рукописні збірки, які містили описи гербів. Йдеться про т.з. «гербарі», які склалися *герольдами* (це слово, з нім. *Heer-alt* – «ветеран») в науковий обіг ввів П. фон Вінклер [7, с. 2]) для потреб лицарських турнірів, воєн, посольств, військових походів тощо. Описи гербів традиційно здійснювалися французькою мовою, що зумовлювалось широким розвитком геральдики у Франції. Герольди також слідували за вірним зображенням і використанням гербів, унеможлилювали незаконне використання гербів.

Утім, геральдика як наука склалася дещо пізніше, починаючи із XVII ст., коли її почали викладати у вищих навчальних закладах. Положення гербознавства як науки уперше були опубліковані в роботах Фавена (1620 р.) [7, с. 8], ученого-єзуїта К.-Ф. Менестріє (1659 р.) [8, с. 25], Ж. де Маліверна (Марбург, 1685 р.) [10, с. 13] і ін.

Утвердження геральдичних традицій і гербів в Україні має відмінності від аналогічних процесів у Західній

Європі. Формування доктрини і практики України, як Козацької держави, за часів входження після Люблінської унії 1569 року значної частини Українських земель до складу Речі Посполитої, що проіснувала до 1795 року. Система геральдики у Речі Посполитої була відмінною від вище описаної західно-європейської системи.

Прототипом польських гербів були прості зображення на знаменах (підкова, стріла, хрест, зірка тощо) під якими шляхта збирала ополчення. У XVI-XVII ст. у Польщі були сприйняті правила західно-європейської геральдики, які й були застосовані для трансформації прадавніх польських гербів згідно з правилами класичної геральдики.

У цей час, наприкінці XVI ст., в Україні утвердився універсальний символ, що з часом набув значення та функцій державного герба, – зображення козака з мушкетом на плечі. Першочергово цей герб застосовувався виключно Військом Запорізьким, але в процесі козацьких воєн, зокрема т.з. «Столітньої козацько-шляхетської війни» (за П. Кулішем), перетворився на загальноукраїнський символ, а в часи Хмельниччини – на герб Гетьманщини. Також, за свідченням українських дослідників, козак з мушкетом був відомий в історичних джерелах, як «Герб Малоросії» тощо [10, с. 15].

У XVII ст. в Україні започатковуються засади державних символів і основи гербознавства. Як відомо, у 1667 р. за Андрусівським перемир'ям землі України були поділені між Польщею та Росією. Зазначений чинник вплинув на формування української політичної, військової та духовної еліти, а також сприяв розвитку автен-

тичної геральдики, яка мала прокламувати українську еліту, насамперед керівну козацьку верству. *«І якщо на Правобережжі збереглися польські геральдичні традиції, то на Лівобережжі все більшого впливу почали набувати традиції російські. Починаючи з 1722р., проблемами геральдики в Росії стала займатись спеціально створена Герольдмейстерська контора»* [13, с. 40]. Разом із тим, козацьке герботворення взяло від названих геральдичних систем здебільшого саму ідею герба, зразки його зовнішнього оформлення, зокрема, традиційні геральдичні елементи, їх сенси.

Так К. Лобко пише, що серед найістотніших ознак герботворення українського козацтва, що найяскравіше вирізняє його з-поміж інших геральдичних систем, варто назвати наявність у більшості гербів козацької доби (причому як у державних, і родових, так і земельних та міських) зображень зброї або символів військової доблесті, мужності, шляхетності та перемоги. Герби, були прості за своєю композицією, вміщали такі елементи зображення, як шаблі чи мечі, стріли, хрести, півмісяці, підкови і т. ін., часто вони були чорно-білими. *«Більшість цих гербів не мали лицарських шоломів, а щит, як правило, відтворював зовнішній вигляд печатки, тобто мав форму овалу, багатокутника чи розгорнутого пергаменту. Козак-лицар, його звитязна зброя та лицарські чесноти – ось центральна постать та основні сюжети козацької геральдики»* [14, с. 122].

Після входження в кін. XVIII ст. Українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперії українська автентична геральдика зазнала занепаду та потрапила під вплив наз-

ваних імперій. Водночас, збереглися герби міст і земель, які входили до Австро-Угорської імперії. Вони розглядалися не лише як символ міста, а як історична спадщина, до якої належить ставитися з повагою і пошаною. На державному рівні цісарськими привілеями було затверджено ряд давніх гербів – наприклад, Чернівців (1908 р.). У кін. XIX ст. історичні герби практично не зазнали ніяких змін за винятком однієї – всі герби були зображені на французькому щиті. Були також створені земельні герби Австро-Угорщини, серед яких – герби Галичини й Буковини [13, с. 42].

Щодо Російської імперії, то до 1917 року державний герб був представлений двоголовий чорний орел, який прибув із Візантії після одруження Іоана III з Софією Палеолог. До того символом Московії був вершник на коні, який пронизує списом дракона (змія). Після запровадження двоголового орла старий герб почав розміщуватися на малому щитку на грудях орла, а герби підкорених земель – на щитках, розміщених на крилах орла.

З розвитком міжнародних відносин, починаючи із IX ст., геральдика, за влучним твердженням Ю. Арсеньева, стає своєрідною *«символічною міжнародною мовою, оскільки у тих державах, де вона існує, ми зустрічаємо в ній одні й ті самі фігури і емблеми, що передають з роду в рід високі поняття релігії, лицарської честі та любові до батьківщини»* [7, 100]. Унормовані в національних актах державні герби і їх описи стають «міжнародними візитівками» більшості існуючих на той час держав світу.

Після завершення Першої світової війни і краху чотирьох імперій, – Ав-

стро-Угорської, Російської, Німецької та Оттоманської, – Україна уперше, з часів Київського князівства, виборила свою національну державність. У роки національно-визвольних змагань поч. ХХІ ст. гербом УНР у березні 2018 року, за пропозицією М. Грушевського, було затверджено золотий Тризуб Рюриковичів на синьому полі [10, с. 15]. Це геральдичне зображення символізувало віковий зв'язок УНР з Київським князівством.

За часів входження України до складу колишнього СРСР (1922-1991 рр.) геральдика вважалась пережитком буржуазного ладу. Хоча, у «Енциклопедії держави і права» (1925-1927 рр.) зустрічаємо доволі розгорнуту та змістовну статтю К. Дуніна-Борковського «Герб», в якій досліджується історія геральдики, зміст категорії «герб» і її ключові ознаки, а також опис радянської геральдики [17, с. 566-580].

На зміну усталеним правилам і символам класичної європейської геральдики більшовики у перші роки радянської влади запровадили власну «неканонічну» систему символів радянської влади (п'ятикутна зірка, серп і молот, колоски пшениці тощо), яка до того ж, категорично не сприймала елементи канонічної конфесійної символіки. *«Всесоюзний герб є емблемою поширення влади праці та комуністичних ідеалів у всьому світі. ... Такий герб зрозумілий кожному працівникові та глибоко ненависний капіталізму та імперіалізму всього світу. Сам малюнок герба вирізняється скромністю, поєднаною з витонченістю, що й має відрізнити радянський герб від гербів інших країн з їх квітчастою пишністю, марнославством, гордовитістю та*

всіма атрибутами імперіалізму» [17, с. 579], – писав К. Дунін-Борковський.

Відзначимо, що після Другої світової війни з'явилися такі авторитетні міжнародні організації як Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Європейський Суд з прав людини, Міжнародний Олімпійський Комітет і ін. Більшість із них прокламували свої власні емблеми, наближені за своїм втіленням до гербів. Це посилювало впізнаваність відповідних суб'єктів міжнародних відносин. Але, проблематика «міжнародних гербів» або ж «гербів міжнародних організацій», у тому числі й Мальтійського ордену, зберігають до сьогодні дискусійний характер.

Із проголошенням незалежності України в 1991 році почався процес відродження національних геральдичних традицій часів династії Рюриковичів та доби УНР-ЗУНР. Державним символом України спочатку фактично, а з 1992 року й юридично [4] стає «Знак Княжої Держави Володимира Велико-го» – Тризуб.

До чинної Постанови Верховної Ради України від 19 лютого 1992 року «Про Державний герб України» додаються кольорове та чорно-біле зображення малого Державного Герба України, які складаються із стилізованого зображення (застосування умовно-декоративних прийомів зображення в образотворчому мистецтві) тризуба, розміщеного на тлі стилізованого зображення щита. Основним елементом є зображення Тризуба, – *Знака Княжої Держави Володимира Велико-го*, – лінійного малюнка, виконаного за допомогою жирних ліній золотавого або чорного кольору [4]. Зображення щита на малому Державному Гербі України є контурним лінійним малюнк-

ком з заливкою або без неї, в залежності від варіанту виконання.

У 1996 р. Конституція України у ст. 20 закріпила положення про малий Державний Герб України і великий Державний Герб України [3]. Утім, до сьогодні спеціального закону про Державний Герб України, передбаченого Основним Законом безпосередньо, не прийнято.

Гербознавці по різному визначають зміст категорії «герб». Згадуваний дослідник К. Дунін-Борковський писав, що слово «герб» має слов'янське походження (французькою – *armoiries*, німецькою – *wappen*) і, зі стропольської *herb* означає «гора», «пагорб», «носимо зверху» [17, с. 570].

В «Юридичній енциклопедії» категорія «герб» (з польск. *herb*, від. нім. *erbe* – «спадщина») визначається як «... символічний знак, що відображає політичні та історичні ідеї, географічні особливості, господарську специфіку країни або частину її території, станову відзнаку особу чи генеалогію роду. Герби поділяються за категоріями: державні та земельні (міст, областей, провінцій тощо), корпоративні (наприклад, герби середньовічних цехів), родові герби, відомі з 3 тис. до н.е. ... Найдавнішими гербами України є родові герби української знаті. Відомі герби княжих родів (Київських, Галицько-Волинських, Чернігівських і ін.), козацької старшини» [18, с. 577].

Схожі визначення наводяться і в науковій літературі з геральдики. Зокрема, українські дослідники у сфері гербознавства визначають, що герб – це «усталене відповідно до законів геральдики символічне зображення, що належить державі, місту, інституції чи особі (роду) й передається в спадок.

Герб – символ незалежності й підкреслює особливий суспільно-правовий статус свого власника» [10, с. 13].

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок, що герб (з польск. *herb* – «спадщина») – це історично сформоване, згідно з правилами і вимогами геральдики, лінійне, об'ємне або площинне зображення, яке втілює політико-правові, військові, соціокультурні, економічні, географічні, станові чи родові особливості незалежного статусу його власника (держави, міста чи регіону, корпорації або особи чи роду), яка проголошується або надається (дарується) у легітимний спосіб у конституціях, спеціальних законах, інших правових актах (грамотах, указах, хартіях) і ін. та передається в порядку правонаступництва держави, юридичних і фізичних осіб.

Герби відрізняються своєю багатоманітністю. У різних державах світу на різних етапах їх історичного розвитку існували цілі системи гербів. Фахівці у сфері геральдики, зокрема О. Лакієр, визначають виокремлюють наступні із них: 1) герби коронованих глав держав, які одночасно є гербами самих держав; 2) герби держав із додаванням гербів інших держав, які до оголошення незалежності входили до складу метрополії; 3) даровані за воїнську звитягу та інші заслуги перед державою монарші герби, які додаються до родових гербів обдарованих осіб (лілії у абсолютиській Франції, двоголовий орел у Російській імперії); 4) герби різних інституцій Західної Європи: архієпископств, єпископств, капітулів, університетів, громад, компаній і корпорацій; 5) герби посадової особи, яка управляє землями, лицарськими палатами; 6) родові герби, які разом

із аристократичним титулом передаються в спадщину; 7) герби для позначення родинних зв'язків, коли поєднуються родинні герби представників двох сімей; 8) присвоєння (передача) гербу іншій особі з дозволу Верховної Влади; 9) формування гербу особою приведеною до дворянства із обранням емблеми, яка найбільше асоціюється з заслугами перед державою, за які особа отримала аристократичний титул [8, с. 34-35]. Але, така розгорнута система гербів була властива здебільшого державам із розвиненими станово-аристократичними системами і давніми традиціями геральдики. Більшість із таких гербів були актуальними до поч. XX ст.

В Україні історично сформована система гербів репрезентована: 1) державним гербом; 2) гербами земель (областей, регіонів); 3) гербами міст; 4) церковними, університетськими, цеховими і іншими корпоративними гербами; 5) приватними гербами (за часів феодалізму існували сотні шляхетних українських родів, які вели свої початки від Рюриковичів, Ольгердовичів, Гедиміновичів і ін., які в XIV ст. з утратою Україною державності загинули, чи перейшли в литовське, польське чи російське дворянство [10, с. 16]). За часів незалежності актуальним в Україні є Державний Герб України і герби міст України.

У контексті цього дослідження відзначимо, що герби є не лише об'ємними або площинними зображеннями, а й такими зображеннями, які комплексно поєднують в собі визнані геральдичні елементи. Герб має власну побудову, зумовлену вимогами і правилами геральдики. Він складається з наступних елементів: 1) щита;

2) шолома; 3) нашоломника; 4) корони (шапки); 5) намету; 6) щитотримача; 7) девізу; 8) мантії і 9) шатра (сіней) [17, с. 570-574]. О. Лакієр також виділяв такий елемент гербу, як «снурки» – «гірлянди із листя і квітів, що оточували щит у жіночому гербі, довго були символом дівочості чи вдівства їх володарки» [8, с. 49].

У свою чергу, на щиті розміщуються гербові фігури (символи). Це можуть бути люди і ангели, реальні (орел, ворон, кінь, лев, олень, вовк, медвідь, кабан, віл, корова, бик, вівця, ягня) та фантастичні (єдиноріг, фенікс, гриф, дракон, сирена, гідра, гарпія) тварини, квіти (троянди, лілії і інші елементи флори (дуб, олива, сосни), зброя, кораблі, річки, хрести і інші релігійні символи, підкови, зірки, сонце, місяць і напівмісяць, тризуби і ін.

При цьому геральдичні фігури на щиті розміщуються не в довільному порядку, а з дотриманням геральдичних правил і пропорцій розташування, які є композиційним засобом співвідношення частин цілого між собою. Адже герб має «заговорити» до умовного глядача, презентуючи політико-правовий і соціальний статус свого власника. Тому, при аналізі гербу слід звертати увагу на: а) його смисловий зміст, б) геометрію вміщених у ньому геральдичних фігур, в) наявність або відсутність у цих фігурах симетрії, г) поєднання кольорів або тонів гербу. Слід також звернути увагу на те, що особливості зображення гербу полягає в тім, що визначення його сторін здійснюється від гербу до глядача, а не навпаки.

Щодо кольорів і тонів, то на початку геральдики визнавала лише чотири кольори: червоний, синій, білий і чор-

ний. У подальшому до них доєдналися іще зелений, жовтий (або золотий), ліловий (чи пурпурний), і (в англійський гербах) помаранчевий. Ці кольори передаються фарбами, які мають назву 1) фініфіть; 2) метал; 3) хутра (білки і горностає) [17, с. 574]. Із металів у гербах традиційно використовують такі дорогоцінні метали, як золото та срібло. Відповідно використання в зображенні герба «негеральдичних» кольорів і тонів ставить під сумнів можливість віднесення такого зображення до геральдичних гербів.

До того ж, як писав О. Лакієр, згідно із усталеними правилами геральдики, емблема, раз втілена в гербі відомої особи чи відомої родини, й за нею закріплена, не може довільно підлягати будь-яким змінам: ні одна риса не може бути ні доданою, ні скасованою без порушення цілісності герба [8, с. 46].

Загальновідомість і авторитет державних гербів роблять їх привабливими для зображення та імітації в торговельних марках. Як доводить судово-експертна практика Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, одним з питань, що може бути поставлене перед експертом при проведенні експертизи об'єктів інтелектуальної власності в судовому або досудовому провадженні в межах спеціальності 13.6 є наступне питання «Чи є торговельна марка ХХХ зображенням чи імітацією Державного Герба України?».

Легітимність цього питання обґрунтована пунктом 3.3. Постанови Пленуму Вишого Господарського суду України від 23.03.2012 №5 «Про деякі питання практики призначення судових експертиз у справах зі спорів,

пов'язаних із захистом права інтелектуальної власності», який встановив: «З урахуванням обставин справи та суті спору господарські суди за допомогою експертного дослідження мають з'ясувати фактичні дані щодо наявності чи відсутності підстав для відмови у наданні торговельній марці правової охорони. З метою такого з'ясування слід вирішувати, зокрема, питання про те, чи торговельна марка:

є зображенням чи імітацією державного герба, прапора чи іншого державного символу (емблеми); офіційної назви держави; емблеми, скороченого або повного найменування міжнародних міжурядових організацій; офіційного контрольного, гарантійного та пробірної клейма, печатки; нагороди чи іншої відзнаки» [19].

Постановка такого питання перед судовим експертом, передбачає проведення дослідження щодо відповідності досліджуваного позначення абсолютним підставам відмови у наданні правової охорони. Його тлумачення зумовлюється нормативним змістом частини першої ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», а саме: «Не можуть одержати правову охорону позначення, які зображують або імітують:

державні герби, прапори та інші державні символи (емблеми);

...

Такі позначення можуть бути включені до торговельної марки як елементи, що не охороняються, якщо на це є згода відповідного компетентного органу або їх власників. Компетентним органом з надання дозволу на використання в торговельній марці офіційної назви та міжнародного літерного коду держави Україна є колегіальний орган,

утворений Національний орган інтелектуальної власності (НОІВ)» [2].

До внесення 20 липня 2020 року змін до частини першої ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», в якій було унормовано повноваження НОІВ щодо «... надання дозволу на використання в торговельній марці офіційної назви та міжнародного літерного коду держави Україна», у чинному законодавстві існувала колізія щодо визначення суб'єктності органу, який мав право надавати відповідні дозволи, або ж «компетентного органу». У випадку з рішенням Укрпатенту про відмову в реєстрації знаку для товарів і послуг за заявкою Національної асоціації адвокатів України (НААУ) через відсутність компетентного органу право на реєстрацію відповідного знаку, що містить елементи символу держави, а саме малого Державного Гербу України, відстоювалось НААУ в 2015-2019 роках [16]. На сьогодні дозвіл про включення до торговельної марки, як елементу, що не охороняються, зокрема, Державного Гербу України може бути наданий НОІВ.

Під час проведення експертизи заявки по суті, перевіряється позначення щодо наявності підстав для відмови у наданні правової охорони відповідно до частини першої ст. 5 і частин першої та другої ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [2]. Так, згідно з пунктами 4.3.1.2. Правил складання і подання заявки на видачу свідоцтва України на знак для товарів і послуг (далі – Правила):

«При перевірці позначення, заявленого на реєстрацію як знак, – щодо наявності підстав для відмови у наданні правової охорони, відповідно

до пункту 1 статті 6 Закону, встановлюється: чи не зображує заявлений знак виключно державні герби, прапори та емблеми; офіційні назви держав; емблеми, скорочені або повні найменування міжнародних міжурядових організацій; офіційні контрольні, гарантійні та пробірні клейма, печатки; нагороди та інші відзнаки, або чи не є схожим з ними настільки, що їх можна сплутати» [3]. Тобто, йдеться про виявлення зображення або імітацію торговельною маркою державного гербу.

Позначення вважається таким, що імітує зазначені у частині першій ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» позначення, якщо воно викликає у споживачів враження про наявність зв'язку між відповідною державою, організацією та цим позначенням [20].

Згідно з нормативним змістом ст. 6ter(1)(a) Паризької конвенції, держави-учасниці Паризького союзу зобов'язані відмовляти в реєстрації знаків, які використовують або імітують державні символи (герби, прапори) та інші державні емблеми, що підпадають під її регулювання. Це положення забороняє реєстрацію та використання державної символіки як знаків або як елементів знаків без дозволу компетентного органу відповідної держави на таке використання. Причиною такої заборони є те, що *недозволене використання державної символіки є посяганням на суверенні права відповідної держави*. Крім того, таке використання державного символу особою, яка не має до нього відношення, може *ввести споживача в оману щодо походження товарів, для яких він використовується*. При цьому, не має значення щодо яких

товарів чи послуг здійснюється таке використання [21].

Таким чином, Паризька конвенція дискретно визначила причини заборони реєстрацію та використання державної символіки як знаків або як елементів знаків без дозволу компетентного органу відповідної держави: 1) упередження посягання на суверенні права відповідної держави, зокрема її виключного права на державний герб; 2) унеможливлення введення в обіг товарів, для яких використовується відповідна символіка. При цьому, відкритим, як на наш погляд, залишається питання щодо компетенції НОІВ у відмові в реєстрації торговельних марок, які містять елементи державних символів, а саме гербів зарубіжних держав. З одного боку, частина перша ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» забороняє одержання правової охорони позначень, які зображують або імітують державні герби (*у множині*). З іншого – захист суверенного права на державний герб кожна держава повноважна здійснювати у межах власного державного суверенітету.

Водночас, слід звернути увагу, що згідно зі згаданою ст. 6ter(1)(a) Паризької конвенції, заборона реєстрації розповсюджується також на будь-яку імітацію державних символів «з точки зору геральдики» [21]. Така імітація є дещо вужчою, порівняно з тією імітацією, яка зазвичай вважається недопустимою стосовно знаків (схожість позначень). Як уже зазначалось попередньо, державні герби часто складаються з загальних символів (геральдичних фігур), таких як лев, орел, сонце *etc*, тому, імітація заборо-

няється лише у разі, якщо позначення відтворює геральдичні характеристики відповідного державного герба – смислові, геометрично-просторові, колористичні та ін.

При цьому, символ (геральдична фігура), як такий (лев, орел, сонце *etc*), не підпадає під таку заборону і може бути використаний як елемент знаку [21]. Зокрема, коли цей символ використано без дотримання правил зображення геральдичних знаків, які визначаються як традиційними правилами геральдики, так і чинним законодавством, зокрема спеціальними законами про державні символи, які традиційно містять чіткий опис і вимоги до зображення державного символу (герба, прапора, емблеми, девізу держави тощо).

Таким чином, формою імітації державних символів може бути, зокрема відтворення: а) будь-яких геральдичних характеристики відповідного державного символу (герба, емблеми); б) власне, герба без дотримання встановлених пропорцій його зображення [22].

Окрім того, в гербах багатьох країн світу існують девізи держав, які є їх самостійним елементом (на Гербі Нідерландів розміщено девіз «*Je Maintiendrai*» – «Я перетерплю»), що несе смислове навантаження, розміщується на гербі в установленому порядку, з дотриманням геометрично-просторових вимог, і теж можуть імітуватися в торговельних марках. Хоча, в більшості конституцій, прийнятих після Другої світової війни девіз держави хоча й закріплюється в конституціях («Свобода. Рівність. Братерство» у ст. 2 Конституції Франції тощо), але не включається до

зображення гербу як його безпосередній складник. В Україні девіз держави не унормовано в Конституції й не передбачено в якості обов'язкового елементу Державного Гербу в Україні.

Таким чином, досліджуючи зображення чи імітацію в торговельній марці державного гербу, при відповіді на поставлене питання, експерт проводить дослідження за стадіями (етапами), які передбачають відповідь на наступні питання:

- Чи не зображує позначення виключно державний герб (Державний Герб України, державний герб зарубіжної країни), та чи не є воно схожим настільки, що їх можна сплутати?

- Чи імітує зображувальне позначення державного гербу (Державний Герб України, державний герб зарубіжної країни)?

При відповіді експертом на питання «Чи не зображує позначення виключно герб держави (Державний Герб України, державний герб зарубіжної країни), та чи не є воно схожим настільки, що їх можна сплутати?» необхідно зазначити, що основним критерієм схожості зображувальних позначень є загальне візуальне (зорове) враження, а також його семантично-сміслові значення.

Отже, дослідження зображувальних позначень, на наявність тотожності або схожості настільки, що їх можна сплутати, зазвичай визначають за двома показниками: а) графічна (візуальна) схожість та б) смислова (семантична).

При аналізі враховуються наступні ознаки об'єктів:

- вид і характер зображення (конкретне чи абстрактне, карикатурне, стилізоване тощо);

- дотримання традицій, правил і вимог геральдики при відтворенні герба в цілому та його елементів зокрема;

- геометрично-просторові форми (силует, абрис, лінії);

- наявність або відсутність симетрії;

- поєднання кольорів або тонів;

- смисловий зміст тощо.

Загальне зорове сприйняття, в першу чергу, складається із зовнішнього контуру. Сміслові значення позначень також істотно впливає на схожість позначень – однакове посилює, а різне – послаблює їх схожість [1, с. 40].

При цьому, при характеристиці виду і характеру зображення державних гербів, судовому експерту доцільно використовувати, за наявності, акти чинного законодавства, в тому числі й відповідні положення конституцій. До прикладу, Конституція Польщі, подібно до Конституції України, у частині першій ст. 28 містить наступний опис державного гербу: «Гербом Польської Республіки є зображення білого орла в короні на червоному полі» [23]. Конституційований опис державного гербу має обов'язковий (догматичний) характер.

За відсутності актів чинного законодавства слід використовувати збірки описів гербів, т.з. «гербарі», як *блазону-ють* конкретні герби, довідникові та енциклопедичні видання, що стосуються геральдичних символів та, які описують традиції, правила і вимоги геральдики. Також необхідно надати оцінку характеру зображення, що порівнюються: геральдичні чи візерункові.

Відповідно до п. 4.3.2.4 Правил, позначення вважається схожим настільки, що його можна сплутати з іншим позначенням, якщо воно асоціюється

з ним в цілому, незважаючи на окрему різницю елементів [20].

Під час встановлення схожості позначення, що порівнюються, розглядаються в цілому, без поділення на окремі елементи. Важливо, також зауважити, що при цьому, головним є перше зорове сприйняття досліджуваних позначень, адже саме перше зорове сприйняття будь-якого об'єкта має вплив на свідомість людини, аналогічним чином у свідомості споживача запам'ятовується і позначення. Також важливим є і той факт, що при порівнянні позначень перевагу необхідно надавати саме схожим ознакам, а не розбіжностям [1, с. 35].

На підставі аналізу, здійсненого за етапами, наведеними вище, експерт може надати відповідь на питання «*Чи Позначення зображує / не зображує виключно державний герб, та є / не є схожим настільки, що їх можна між собою сплутати?*».

При відповіді на питання «*Чи імітує зображувальне позначення державний герб?*» слід зазначити наступне. Визначення термінів «імітація», «імітувати» міститься в багатьох словниках. Це слово має іноземне походження й походить із латинської мови *imitatio*, від *imitor* – «наслідую» та означає: «1) *Точне відтворення, наслідування, переважно голосів, звуків.* 2. *Підроблення під що-небудь; виріб, що є підробкою (пор. сурогат, ерзац)*» [24, с. 221].

Академічне видання «Словник української мови» за ред. І. Білодіда подає наступні тлумачення слова «імітація».

«ІМІТАЦІЯ, і, жін.:

1. книжн. Дія за значенням імітувати. Вміла імітація звичайних зовнішніх рухів тіла допоможе мені на

сцені малювати образи живими правдивими барвами (Про мистецтво театру, 1954, 279);

2. чого. *Виріб, який є підробкою під що-небудь.* Недотепні імітації класичних моделей [моделей] добре відомі в Італії під іронічною назвою... новітні стародавності (Леся Українка, III, 1952, 740); Домішуючи до органічного скла різні барвники, одержують дешеві імітації коштовних каменів (Вечірній Київ, 20.II 1957, 2)» [25].

«ІМІТУВА́ТИ, ую, уеш, недок., перех., книжн.

1. *Точно наслідувати кого-небудь; відтворювати що-небудь. ...*

2. *Підробляти під що-небудь. ...*

3. Повторювати тему або мотив в іншому голосі музичного твору на певний інтервал вище або нижче» [20].

Методичні рекомендації з окремих питань проведення експертизи на знак для товарів та послуг, що застосовуються під час проведення кваліфікаційної експертизи, також закріплюють ряд характеристик позначень, за якими наявні підстави для відмови у наданні правової охорони. Серед таких підстав – імітація державних символів «з точки зору геральдики».

Формою імітації державних символів, включаючи державні герби, може бути їх відтворення. А саме, відтворення ними:

- *будь-яких геральдичних характеристик відповідного державного символу (герба, емблеми);*

- *власне герба без дотримання встановлених пропорцій зображення державного герба;*

- *державного прапора без дотримання співвідношення сторін, порядку розташування смуг, кольорів, шири-*

ни смуг або з розташуванням на ньому будь-яких зображень і літер [20].

У свою чергу, «Великий тлумачний словник української мови» за ред. В. Бусела (Київ-Ірпінь, 2007 р.) тлумачить слово «відтворювати» наступним чином.

«ВІДТВОРЮВАТИ, юю, юеш, недок., ВІДТВОРИТИ, орю, ориш, док., перех.

1. *Створювати, виробляти знову те саме; повторювати, відновляти.* .. капіталістичний процес виробництва.. виробляє не тільки товари, не тільки додаткову вартість, він виробляє і відтворює саме капіталістичне відношення, – капіталіста на одному боці, найманого робітника – на другому (К. Маркс, Капітал, т. I, кн. I, 1952, 578); Мембрана телефону.. відтворює ті звукові коливання, які надходять на мікрофон передавальної станції (Курс фізики, III, 1956, 246).

2. *Передавати що-небудь з максимальною точністю.* Їй треба навчитися відтворювати підпис Ауера (А. Хижняк, Тамара, 1959, 92); 3 надзвичайною майстерністю М. Рильський відтворює чарівну мелодію вірша Адама Міцкевича (Радянська Україна, 26.III 1950, 3); Ленін старанно зібрав і відтворив усе, що Маркс і Енгельс писали.. про державу (Ленін, Коротка біографія, 1955, 151); Ця пісня зробила на нього таке величезне враження і так захопила своєю музичністю, що він не втримався і тут же спробував відтворити її мотив (М. Трублаїні, II, 1955, 76);

// Точно описувати, змальовувати, зображати кого-, що небудь у художніх творах; відображати. ... Я прагну в слові відтворити Усю республіку мою (Л. Дмитерко, в обіймах сонця, 1958, 47)».

У свою чергу, спеціалізоване видання «Енциклопедія інтелектуальної

власності», за ред. проф. П.П. Крайнева, подає наступне визначення: «Позначення вважається таким, що імітує назву держави та її символ, якщо воно *безсумнівно* викликає у споживачів враження про наявність зв'язку з відповідною державою (це саме стосується організацій), або створює у споживача враження про можливий зв'язок між даною державою та цим позначенням» [26, с. 244].

Отже, зображення торговельною маркою державного гербу є його точним, «дзеркальним» відтворенням, тоді, як імітація – це довільне відтворення державного гербу чи його елементів без чіткого дотримання смислових, геометрично-просторових, колористичних і інших геральдичних характеристик, із порушенням геральдичних традицій, правил і вимог.

До прикладу, імітацією малого Державного Гербу України можуть бути зображення птахів (пернатих), які є традиційною геральдичною фігурою. Кожна геральдична фігура (символ) має чітке значення і в разі його зміни, навіть зміни кольору або орієнтації в просторі, може повністю змінитися зміст гербу.

Стосовно геометрії розміщених на гербі птахів О. Лакієр свого часу так писав наступне: «*Пернаті.* Із птиць частіше за все зустрічаються в гербах зображення орла, символу влади, володарювання й разом із тим великодушності та прозорливості. Цар птиць уявляється традиційно *таким, що летить грудьми вперед, а крила його або підняті догори, або парять*» [8, с. 41]. Очевидно, що зображення орлів, соколів і інших геральдичних фігур пернатих із порушенням геометрично-просторових правил їх зображення (птах,

спрямований головою до землі, під час полювання тощо), у тому числі й щодо симетрії (асиметричні фігури птахів), не можуть визнаватися геральдичними фігурами і вважатися гербом.

Таким чином, у результаті опису та аналізу конкретної торговельної марки експерт може зробити висновок щодо того, «*Чи імітує зображувальне позначення державний герб?*».

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, герб, насамперед, державний герб, у контексті нашого дослідження, є системою усталених геральдичних елементів (щит, шолом, нашломник, корона і ін.) і геральдичних фігур (символів), розміщених відповідно до геометрично-просторових, колористичних і інших правил, традицій і вимог геральдики, які перебувають між собою у певному смисловому зв'язку, що дозволяє презентувати історію та статус його легітимного власника.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», позначення, які зображують або імітують державні герби не можуть одержати правову охорону. Відповідно, на розгляд судового експерта може бути поставлене питання «*Чи є торговельна марка ХХХ зображенням чи імітацією державного гербу (Державного Герба України?)*»

На етапі роздільного дослідження, експерт описує об'єкти, що надані на дослідження, вивчає їх та інші надані об'єкти експертизи, виявляє й аналізує властивості та ознаки цих об'єктів. При описі об'єкту, щодо якого, поставлено питання чи містить позначення, зображення або імітацію державного гербу (Державного Гербу України), вважаємо, що буде корисним застосування як теоретичної бази,

яка була сформована в цій публікації щодо сутності (походження) та змісту, структури (внутрішньої побудови) гербів, геральдичних фігур (символів), форми їх геометрично-просторового розміщення, колористичного та матеріального рішення, так і рекомендацій практикуючих судових експертів щодо послідовності (етапності) та специфіки проведення такого різновиду експертних досліджень у межах спеціальності 13.6 – «Дослідження, пов'язані з комерційними (фірмовими) найменуваннями, торговими марками (знаками для товарів і послуг), географічними зазначеннями».

На завершення вбачаємо за доцільне здійснити постановку проблематики щодо перспективи надання правової охорони гербам громад, міст і регіонів України. Територіальна геральдика України має не менш давні витоки ніж державна. В умовах завершення реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності значення територіальних громад у життя громадян, суспільства та держави посилюється. Зростає їх вплив у сфері господарської діяльності, зростає численність торговельних марок, знаків для товарів і послуг, які відображують місцеві особливості та зображують історичні герби сіл, селищ, міст, районів і регіонів України.

Відповідно до частини першої ст. 22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальні громади сіл, селищ, міст, районів і областей можуть мати власну символіку – герб, прапор тощо. Очевидно, що такі герби і їх опис можуть затверджуватися в статутах територіальних громад, рішеннях місцевих рад тощо. Разом із тим, правова охорона місцевих

(територіальних) гербів вимагає внесення відповідних змін до ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг». Ця проблематика, на нашу думку, потребує уваги законодавців, учених і експертів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Методика проведення експертних досліджень, пов'язаних із засобами індивідуалізації (13.06.01 від 23.03.2018) / НДЦСЕ з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України / Н.М. Ковальова, О.В. Голікова та ін.; за ред. В.Л. Федоренко. Київ, 2017. 56 с.

2. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3689-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №7. Ст. 36

3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Про Державний герб України: Постанова Верховної Ради України від 19 лютого 1992 р. № 2137-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 40. Ст. 592.

5. Проект Закону про великий Державний Герб України (№ 5712 від 29.06.2021) / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72366

6. Арсеньев Ю. В. Геральдика. Лекции, читанные в Московском Археологическом Институте в 1907/8 годах. Москва: Печатная А.И. Снегиревой, 1908. [2], IV, 298 с., 4 л.

7. Винклер П.П. Гербы городов, губерний, областей и посадов Российской империи, внесенные в полное собрание законов с 1649 по 1900 год. СПб.: Издание книгопродавца И.И. Иванова; Тип. И.М. Комелова, [1899]. [8], 46, [2], ХХІХ, [3] с., 214 л. гербов и их описаний, 215-222, [2] с.

8. Лакиер А.Б. Русская геральдика. Санктпетербург, 1855 (*Репринт*). Худ.

Б.А. Лавров. Подгот. текста и послеслов. Н.А. Соболевой. Москва: Книга, 1990. 432 с.

9. Лукомский В.К., Типольт Н.А. Русская геральдика. Руководство к составлению и описанию гербов. Пг.: Изд. Императорского Общества поощрения художеств, 1915. [12], 51 с., 27 л. ил.

10. Гречило А., Савчук Ю., Сварник І. Герби міст України (XIV – I пол. ХХ ст.). Київ: Брама, 2001. 400 с.; іл.

11. Гречило А. Б., Завітія Б. Наш герб. Українські символи від княжих часів до сьогодення. Київ: Родовід, 2018. 400 с.

12. Румянцева В.В. Эмблемы земель и гербы городов Левобережной Украины периода феодализма. Киев: Наукова думка, 1986. 127 с., ил.

13. Шукатка М.С. Геральдичний декор в архітектурі Львова кінця XVI – початку ХХІ ст. Дисерт. на здобут. наук. ступ. кандидата архітектури. Львів, 2018. 310 с.

14. Лобко К. А., Особливості козацько-старшинської геральдичної систем. Актуальні проблеми правової системи України. Матеріали науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студентів юридичного факультету, Суми : СумДУ, 2012. С. 122-124.

15. Пастуро М. Символическая история европейского средневековья. Пер. с франц. Е. Решетниковой. М.-Петербург: «Александрия», 2019. 448 с., ил.

16. Барабашин С. Торговельна марка з «державною символікою»: можна чи ні / Національна асоціація адвокатів України. URL: <https://unba.org.ua/publications/print/4543-torgovel-na-marka-z-derzhavnoyu-simvolikoyu-mozhna-chi-ni.html>

17. Энциклопедия государства и права. В 3-х томах. Том I. Под ред. П. Стучки / Коммунистическая академия, Секция теории государства и права. Москва: Изд-во Коммунистической энциклопедии, 1925-1926. 1239 с.

18. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Т. 1: А-Г. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. С. 577. (672 с., іл.).

19. Про деякі питання практики призначення судових експертиз у справах зі спорів, пов'язаних із захистом права інтелектуальної власності. Пленум Вишого Господарського суду України, *Постанова від 23.03.2012 №5. Вісник господарського судочинства*. 2012. № 3. Ст. 29.

20. Правила складання, подання та розгляду заявки на видачу свідоцтва України на знак для товарів і послуг, затверджені наказом Державного патентного відомства України від 28.07.1995 № 116. *Офіційний вісник України*. 2011. № 54. Ст. 72.

21. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 1990. № 1. Ст. 320.

22. Методичні рекомендації з окремих питань проведення експертизи заявки на знак для товарів і послуг, розроблені ДП УППВ, схвалені рішенням Колегії Державної служби інтелектуальної власності України від 18.03.2014 (протокол №9), затверджені наказом Державного підприємства «Український інститут промислової власності» від 07.04.2014 №91. URL: http://www.uipv.org/i_upload/file/metod-rek-tm.pdf

23. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. С. 20. (84 с.).

24. Словник іншомовних слів. Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапути. Київ: Наук. думка, 2000. С. 221 (680 с.).

25. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970-1980. URL: http://ukrlit.org/slovyk/slovyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh

26. Енциклопедія інтелектуальної власності. За ред. П.П. Крайнева. Київ: Старт-98, 2012. С. 244 (660 с.)

REFERENCES:

1. Kovalova, N.M., Holikova, O.V. (2017). *Metodyka provedennia ekspertnykh doslidzhen, poviazanykh iz zasobamy indyvidualizatsii [Methods of conducting expert research related*

to the means of individualization]. V.L. Fedorenko (Eds.). Kyiv: NDTsSE z pytan intelektualnoi vlasnosti Ministerstva yustytzii Ukrainy [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy "Pro okhoronu prav na znaky dlia tovariv i posluh" : vid 15 hrudnia 1993, № 3689-XII [Law of Ukraine "On protection of rights to marks for goods and services" from December 15 1993, № 3689-XII]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 7. Art. 36 [in Ukrainian].

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

4. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy "Pro Derzhavnyi herb Ukrainy" : vid 19 liutoho 1992, № 2137-XII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the State Emblem of Ukraine" from February 19 1992, № 2137-XII]. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40. Art. 592 [in Ukrainian].

5. Proiekt Zakonu pro velykyi Derzhavnyi Herb Ukrainy : vid 29.06.2021, № 5712 [Draft Law on the Great State Emblem of Ukraine from 29.06.2021, № 5712]. *iportal.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72366 [in Ukrainian].

6. Arsenev, Iu.V. (1908). *Geraldika. Lektcii, chitannye v Moskovskom Arkheologicheskome Institute v 1907/8 godakh [Heraldry. Lectures given at the Moscow Archaeological Institute in 1907/8]*. Moscow: Pechatnaia A.I. Snegirevoi, [in Russian].

7. Vinkler, P.P. (1899). *Gerby gorodov, gubernii, oblastei i posadov Rossiiskoi imperii, vnesennye v polnoe sobranie zakonov s 1649 po 1900 god [Coats of arms of cities, provinces, regions and townships of the Russian Empire, included in the complete collection of laws from 1649 to 1900]*. Saint Petersburg: Izdanie knigoprodavtca I.I. Ivanova; Tip. I.M. Komelova [in Russian].

8. Lakier, A.B. (1990). *Ruskaia geraldika. Saint-Peterburg, 1855 (Reprint) [Russian heraldry. St. Petersburg, 1855 (Reprint)]*. Moscow: Kniga [in Russian].
9. Lukomskiy, V.K., Typolt, N.A. (1915). *Ruskaia heraldika. Rukovodstvo k sostavleniiu i opisaniiu gerbov [Russian heraldry. Guide to the compilation and description of coats of arms]*. Petrograd: Izd. Imperatorskogo Obshchestva pooshchreniya khudozhestv [in Russian].
10. Hrechyllo, A., Savchuk, Yu., Svarnyk, I. (2001). *Herby mist Ukrainy (XIV – I pol. XX st.) [Emblems of cities of Ukraine (14th – 1st half of 20th century)]*. Kyiv: Brama [in Ukrainian].
11. Hrechyllo, A. B., Zavitiiia, B. (2018). *Nash herb. Ukrainski symvoly vid kniazhykh chasiv do sohodennia [Our coat of arms. Ukrainian symbols from princely times to the present]*. Kyiv: Rodovid [in Ukrainian].
12. Rumiantceva, V.V. (1986). *Emblemy zemel i gerby gorodov Levoberezhnoi Ukrainy perioda feodalizmu [Emblems of lands and coats of arms of cities of the Left Bank of Ukraine of the period of feudalism]*. Kiev: Naukova dumka [in Russian].
13. Shukatka, M.S. (2018). *Heraldychnyi dekor v arkhitekturi Lvova kintsia XVI – pochatku XXI st. [Heraldic decor in the architecture of Lviv in the late 16th – early 21st centuries]*. *Candidate's thesis*. Lviv [in Ukrainian].
14. Lobko, K.A. (2012). *Osoblyvosti kozatsko-starshynskoi heraldychnoi system. Aktualni problemy pravovoi systemy Ukrainy [Features of the Cossack-officer heraldic systems. Actual problems of the legal system of Ukraine]*. *Materialy naukovo-teoretychnoi konferentsii vykladachiv, aspirantiv ta studentiv yurydychnoho fakultetu – Proceedings of the scientific-theoretical conference of teachers, graduate students and students of the Faculty of Law*. (pp. 122-124). Sumy: SumDU [in Ukrainian].
15. Pasturo, M. (2019). *Simvolicheskaia istoriia evropeiskogo srednevekovia [Symbolic history of the European Middle Ages]*. (E. Reshetnikova, Trans). Saint-Peterburg: Aleksandriia [in Russian].
16. Barabashyn, S. (2019). *Torhovelna marka z «derzhavnoi symvolikoii»: mozhna chy ni [Trademark with “state symbols”: is it possible or not]*. *unba.org.ua*. Retrieved from <https://unba.org.ua/publications/print/4543-torgovel-na-marka-z-derzhavnoyu-simvolikoyu-mozhna-chi-ni.html> [in Ukrainian].
17. Stuchka, P. (1925). *Entsiklopediia gosudarstva i prava. Tom I. Kommunisticheskaia akademiia, Sektsiia teorii gosudarstva i prava [Encyclopedia of State and Law. Volume I. Communist Academy, Section of Theory of State and Law]*. Moscow: Izd-vo Kommunisticheskoi entsiklopedii [in Russian].
18. Shemshuchenko, Yu.S. et al. (1998). *Yurydychna entsyklopediia. T. 1: A-H. [Legal Encyclopedia. Vol. 1: A-H]*. Kyiv: «Ukr. entykl.» [in Ukrainian].
19. Postanova Plenumu Vyschoho Hospodarskoho sudu Ukrainy “Pro deiaki pytannia praktyky pryznachennia sudovykh ekspertyz u spravakh zi sporiv, poviazanykh iz zakhystom prava intelektualnoi vlasnosti” : vid 23.03.2012, № 5 [Resolution of Plenum of the Supreme Commercial Court of Ukraine “On some issues of the practice of appointing forensic experts in disputes related to the protection of intellectual property rights” from 23.03.2012, № 5]. (2012). *Visnyk Hospodarskoho sudochynstva – Bulletin of commercial litigation*, 3. Art. 29 [in Ukrainian].
20. Nakaz Derzhavnogo patentnoho vidomstva Ukrainy “Pravyla skladannia, podannia ta rozghliadu zaiavky na vydachu svidotstva Ukrainy na znak dlia tovariv i posluh” : vid 28.07.1995, № 116 [Order of the State Patent Office of Ukraine “Rules for drawing up, submitting and considering an application for the issuance of a certificate of Ukraine for a mark for goods and services” from 28.07.1995, № 116]. (2011). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 54. Art. 72 [in Ukrainian].
21. Paryzka konventsiiia pro okhoronu promyslovoi vlasnosti vid 20 bereznia 1883 roku [Paris Convention for the Protection of Industrial Property of March 20, 1883]. (1990). *Zibrannia chynnykh mizhnarodnykh*

dohovoriv Ukrainy – Collection of current international agreements of Ukraine, 1. Art. 320 [in Ukrainian].

22. *Metodychni rekomendatsii z okremykh pytan provedennia ekspertyzy zaiavky na znak dlia tovariv i posluh [Methodical recommendations on certain issues of examination of the application for a mark for goods and services]*. (n.d.). Derzhavne pidpriemstvo «Ukrainskyi instytut promyslovoi vlasnosti». Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/metod-rek-tm.pdf [in Ukrainian].

23. *Konstytutsiia Polskoi Respubliky [Constitution of the Republic of Poland]*. (2018). Kyiv: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

24. Morozov, S.M., Shkaraputa, L.M. (2000). *Slovnyk inshomovnykh sliv [Dictionary of foreign words]*. Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].

25. Bilodid, I. K. (Eds.). *Slovnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]*. *ukrlit.org*. Retrieved from http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh [in Ukrainian].

26. Krainiev, P.P. (Eds.). (2012). *Entsyklopediia intelektualnoi vlasnosti [Encyclopedia of intellectual property]*. Kyiv: Start-98 [in Ukrainian].

УДК 343.98

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-47-56](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-47-56)

Архінов Віктор Віталійович,

кандидат технічних наук, судовий експерт Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, e-mail: exavn@ukr.net, тел.: +38-044-592-14-01, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133, <https://orcid.org/0000-0002-7695-2169>

Артюх Тетяна Миколаївна,

доктор технічних наук, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка, e-mail: artyukhnt@gmail.com, тел.: +38-050-332-25-42, вул. Васильківська, 90 А, м. Київ, Україна, 03022, <https://orcid.org/0000-0003-3541-6690>

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПО ВИЗНАЧЕННЮ ВАРТОСТІ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Анотація. Сучасні потреби у використанні спеціальних знань в судовому процесі вносять відповідні корективи в класифікацію судових експертиз. Питання оцінки ринкової вартості тих чи інших цінних паперів об'єктів регулярно виносяться на вирішення судових експертиз. Сьогодні місце таких експертиз в сучасній класифікації судових експертиз чітко не визначено. Такі експертні дослідження найчастіше проводяться оцінювачами, які як правило не володіють практичними експертними навичками і розумінням специфіки судової експертизи. Також і недостатня компетенція оцінювача може служити причиною експертних помилок при виконанні судових експертиз.

Результати подібних експертиз найчастіше оформляються не у вигляді висновку експерта, а у вигляді звіту про оцінку. Тобто за формою і змістом висновків не відповідає вимогам теорії судової експертизи, не містить опису дослідження, а лише відповіді на питання.

Було доведено, що за результатами навчання та здобутими під час навчання компетенціями у вищій школі вирішення питань вартості цінних паперів може бути вирішено спеціалістами, які отримали диплом за спеціальністю «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність» (колишня назва «Товарознавство») у межах проведення судово-товарознавчої експертизи судовими експертами атестованими за спеціалізацією 12.1 «Визначення вартості машин, обладнання, сировини та споживчих товарів». При визначенні вартості цінних паперів під час проведення судової експертизи, судові експерти перш за все повинні керуватися Національним стандартом №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав», а при оцінці вартості акцій Національним стандартом №3 «Оцінка цілісних майнових комплексів».

Ключові слова: Цінні папери, оцінка цінних паперів, визначення вартості акцій, судово – товарознавча експертиза, національні стандарти оцінки, товар, методика судової експертизи, оцінювач.

Arhipov Viktor Vitaliiovich,

Candidate of Technical Sciences, Forensic Expert, Research Center for Forensic Expertise on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 01133, Kyiv, 26 Lesi Ukrainky Blvd; Contact tel.: (044) 592-14-01, Email: exavv@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9594-6314>.

Artyukh Tatyana Nikolaevna,

Doctor of Technical Sciences, Professor, Kyiv National Taras Shevchenko University; 03022, Kyiv, Vasilkivska str., 90A, Kyiv, Ukraine, Contact tel.: +38-050-332-25-42, E-mail: artyukhtn@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3541-6690>

CURRENT PROBLEMS FORENSIC EXAMINATION TO DETERMINE THE VALUE OF SECURITIES

Abstract. Modern needs in the use of special knowledge in litigation make appropriate adjustments to the classification of forensic examinations. Issues of assessing the market value of certain securities of objects are regularly submitted to forensic examinations. Today, the place of such examinations in the modern classification of forensic examinations is not clearly defined. Such expert studies are most often conducted by appraisers, who usually do not have practical expert skills and understanding of the specifics of forensic science. Also, insufficient competence of the appraiser may be the cause of expert errors in the performance of forensic examinations.

The results of such examinations are often not drawn up in the form of an expert opinion, but in the form of an evaluation report. That is, in form and content, the conclusion does not meet the requirements of the theory of forensic science, does not contain a description of the study, but only answers to questions.

It was proved that based on the results of training and acquired competencies in higher education, the solution of securities values can be solved by specialists who received a diploma in «Entrepreneurship, Trade and Exchange Activities» (formerly «Commodity») within the judicial -Commodity examination by forensic experts certified in specialization 12.1 «Determination of the cost of machinery, equipment, raw materials and consumer goods». When determining the value of securities during the forensic examination, forensic experts must first be guided by the National Standard №1 «General principles of valuation of property and property rights», and when assessing the value of shares by the National Standard №3 «Valuation of integral property complexes».

Keywords: Securities, valuation of securities, determination of the value of shares, forensic examination, national valuation standards, goods, methods of forensic examination, appraiser.

Постановка проблеми. Сучасні потреби у використанні спеціальних знань в судовому процесі вносять відповідні корективи в класифікацію судових експертиз. Так, питання оцінки ринкової вартості тих чи інших цінних паперів об'єктів регулярно виносяться на вирішення судових експертиз. У той же час місце таких експертиз в сучасній класифікації судових експертиз чітко не визначено. Такі експертні дослідження найчастіше проводяться оцінювачами, які як правило не володіють практичними експертними навичками і розумінням специфіки судової експертизи. Також і недостатня компетенція оцінювача може служити причиною експертних помилок при виконанні судових експертиз.

Результати подібних експертиз найчастіше оформляються не у вигляді висновку експерта, а у вигляді звіту про оцінку. Тобто за формою і змістом висновку не відповідає вимогам теорії судової експертизи, не містить опису дослідження, а лише відповіді на питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково – практичному аналізу проблем, пов'язаних з оцінкою цінних паперів присвячено багато праць Бердникової Т.Б., Ільїна О.Є., Соловйової Т.М., Галанова В.А., Басова А.І., Балакірева Б.Н., Гриньова В.В., Колесникова В.І., Торкановського В.С., Кравченко Ю.Я.

Мета статті. Визначити та обґрунтувати, за якою спеціалізацією атестовані судові експерти можуть виконувати судові експертизи з оцінки цінних паперів, виходячи з результатів навчання у вищій школі та отриманих компетенцій відповідно до Освітніх стандартів та якими методичними матеріалами з оцінки повинні керува-

тися судові експерти при визначенні вартості цінних паперів.

Виклад основного матеріалу. Цінні папери є специфічною економічною категорією. Економічна сутність даної категорії полягає в тому, що, з одного боку, цінний папір – це особлива фіктивна форма існування капіталу (фондова цінність), а з іншого – специфічний товар з конкретним набором товарних характеристик, з третього – своєрідний фінансовий інструмент, який має певну грошову характеристику. Цінний папір як специфічна фіктивна форма існування капіталу, відмінна від його товарної, продуктивної і грошової форм, характеризується тим, що може вноситися в статутний капітал акціонерного товариства і передаватися в заставу, обертатися на ринку як товар і приносити дохід, а в окремих випадках замінювати гроші. Суть фіктивного капіталу полягає в тому, що у власника капіталу сам капітал відсутній, але є права на нього, які зафіксовані у формі цінного паперу як специфічного фінансового активу.

Цінний папір як товар відрізняється різноманіттям форм, видів і типів, залежністю від конкретних умов і цілей звернення, кон'юнктури ринку. Цінний папір є особливим товаром, який обертається на ринку цінних паперів і одночасно відображає різні майнові відносини. Цінний папір як товар використовується в умовах ринкової економіки для продажу, обміну. У процесі товарного обміну у цінного паперу проявляються дві властивості – суспільна корисність (споживча вартість) і властивість обмінюватися на інші цінні папери, товари, гроші

в певних кількісних пропорціях (мінова вартість).

Цінні папери є необхідними фінансовими інструментами ринкового господарства, за допомогою яких вирішуються інвестиційні, платіжні, розрахункові, організаційні та інші питання. Як фінансовий інструмент цінні папери використовуються для залучення інвестицій і вкладення фінансових ресурсів, покриття бюджетного дефіциту, платежів, застави, кредиту і його забезпечення, активізації товарного обороту, формування та зміни статутного капіталу, трансформації власності, реструктуризації та інших фінансово-господарських операцій. Різноманіття цінних паперів як фінансових інструментів пов'язане з їх місцем і роллю в ринковій економіці, сферою і термінами їх обігу, формою випуску та порядком володіння, прибутковістю і рівнем ризику, обсягом наданих прав, ступенем захисту та ін.

Цінний папір сам по собі може бути предметом ринкових відносин. Цінні папери можна передавати, купувати, продавати, обмінювати, дарувати, міняти і т.д. Цінні папери можуть використовуватися і при оформленні цільових ринкових відносин між учасниками ринку (ф'ючерс, опціон, коносамент). Таким чином, цінні папери одночасно виступають як носії прав і відображають права, які здійснюються через використання цінних паперів.

Ст.195 Цивільного Кодексу України встановлено, що види цінних паперів та порядок їх обігу встановлюються Законом України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» [1]. Цей Закон регулює відносини, що виникають під час емісії, обігу, викупу цінних паперів та виконання зобов'я-

зань за ними, укладання і виконання деривативних контрактів, заміни сторони деривативних контрактів та вчинення правочинів щодо фінансових інструментів на ринках капіталу, а також відносини, що виникають під час провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Законом України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» [1] визначено, що цінним папером є документ установленої форми з відповідними реквізитами, що посвідчує грошове або інше майнове право, визначає взаємовідносини емітента цінного папера (особи, яка видала цінний папір) і особи, яка має права на цінний папір, та передбачає виконання зобов'язань за таким цінним папером, а також можливість передачі прав на цінний папір та прав за цінним папером іншим особам. Цінні папери за порядком їх розміщення або видачі поділяються на емісійні або неемісійні.

Емісійні цінні папери – це цінні папери, що посвідчують однакові права їх власників у межах одного випуску цінних паперів стосовно особи, яка бере на себе відповідні зобов'язання (емітента).

До емісійних цінних паперів належать:

- 1) акції;
- 2) акції корпоративних інвестиційних фондів;
- 3) корпоративні облигації;
- 4) облигації місцевих позик;
- 5) державні облигації України;
- 6) облигації міжнародних фінансових організацій;
- 7) депозитні сертифікати банків;
- 8) іпотечні облигації;

9) сертифікати фондів операцій з нерухомістю (далі – сертифікати ФОН);

10) інвестиційні сертифікати;

11) казначейські зобов'язання України;

12) державні деривативи;

13) опціонні сертифікати;

14) фондові варанти;

15) кредитні ноти;

16) депозитарні розписки.

В Україні у цивільному обороті можуть бути такі групи цінних паперів:

1) пайові цінні папери – цінні папери, що посвідчують участь власника таких цінних паперів (інвестора) у статутному капіталі та/або активах емітента (у тому числі активах, що знаходяться в управлінні емітента) та надають їх власнику (інвестору) право на отримання частини прибутку (доходу), зокрема у вигляді дивідендів, та інші права, встановлені законодавством, а також проспектом або рішенням про емісію, а для цінних паперів інститутів спільного інвестування – проспектом (рішенням про емісію) інституту спільного інвестування. До пайових цінних паперів належать:

а) акції;

б) інвестиційні сертифікати;

в) сертифікати ФОН;

г) акції корпоративних інвестиційних фондів;

2) боргові цінні папери – цінні папери, що посвідчують відносини позики і передбачають обов'язок емітента або особи, яка видала неемісійний цінний папір, сплатити у визначений строк кошти, передати товари або надати послуги, а також інші права власника та обов'язки емітента і осіб, які надають забезпечення за облігаціями. До боргових цінних паперів належать:

а) корпоративні облігації;

б) державні облігації України;

в) облігації місцевих позик;

г) казначейські зобов'язання України;

г) ошадні сертифікати банків;

д) депозитні сертифікати банків;

е) векселі;

є) облігації міжнародних фінансових організацій;

3) іпотечні цінні папери – цінні папери, випуск яких забезпечено іпотечним покриттям та які посвідчують право власників на отримання від емітента належних їм коштів. До іпотечних цінних паперів належать:

а) іпотечні облігації;

б) заставні;

4) деривативні цінні папери – цінні папери, що посвідчують право власника у визначених проспектом (рішенням про емісію цінних паперів) випадках та порядку вимагати від емітента придбання або продажу базового активу та/або реалізації встановлених проспектом (рішенням про емісію цінних паперів) прав щодо базового активу, та/або здійснення платежу (платежів) залежно від значення базового показника. До деривативних цінних паперів належать:

а) опціонні сертифікати;

б) фондові варанти;

в) кредитні ноти;

г) депозитарні розписки;

г) державні деривативи.

5) товаророзпорядчі цінні папери – цінні папери, що надають їх держателю право розпоряджатися майном, зазначеним у цих документах.

Будь-які цінні папери являють специфічну форму, в якій втілений капітал. При цьому вони є товаром з пев-

ною вартістю. Остання може змінюватися в залежності від різних причин.

Ст.177 Цивільного Кодексу України [2] передбачено, що об'єктами цивільних прав є речі, у тому числі гроші та цінні папери. Цінні папери український законодавець визнав рухомим майном, тобто товаром.

На сьогодні цінні папери в Україні обертаються на Фондовому ринку. Фондовий ринок (ринок цінних паперів) – це сукупність учасників фондового ринку та правовідносин між ними щодо емісії (видачі), обігу, виконання зобов'язань, викупу та обліку цінних паперів (у тому числі деривативних цінних паперів) [1].

До 2012р. судові експертизи по визначення ринкової вартості цінних паперів виконували судові експерти, яких було атестовано з спеціалізацією 16.1. – «Оцінка цілісних майнових комплексів, паїв, цінних паперів».

Але, наказом Міністерства юстиції України від 22.06.2012 № 925/5 [3] експертна спеціальність 16.1. була скасована.

Сьогодні у Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень [4] державним регулятором не визначено у межах якої експертної спеціальності повинні вирішуватися питання, щодо визначення вартості цінних паперів.

Законом України «Про судову експертизу» (ст. 10) [5] встановлено, що судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань, а саме, мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали

кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності.

Законом України «Про вищу освіту» [6], який було прийнято 01 липня 2014року, визначено, що:

кваліфікація – офіційний результат оцінювання і визнання, який отримано, коли уповноважена установа встановила, що особа досягла компетентностей (результатів навчання) відповідно до стандартів вищої освіти, що засвідчується відповідним документом про вищу освіту;

компетентність – здатність особи успішно соціалізуватися, навчатися, провадити професійну діяльність, яка виникає на основі динамічної комбінації знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей;

результати навчання – знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, які можна ідентифікувати, спланувати, оцінити і виміряти та які особа здатна продемонструвати після завершення освітньої програми (програмні результати навчання) або окремих освітніх компонентів.

Перелік галузей знань та спеціальностей розробляється на основі Міжнародної стандартної класифікації освіти і затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Стандарти вищої освіти розробляються для кожного рівня вищої освіти в межах кожної спеціальності відповідно до Національної рамки кваліфікацій і використовуються для визначення та оцінювання якості вищої освіти та результатів освітньої діяльності закладів вищої освіти (наукових

установ), результатів навчання за відповідними спеціальностями.

На сьогодні Міністерством освіти та науки України (далі МОН) розроблено та затверджено Стандарти вищої освіти для всіх спеціальностей, за якими ведеться підготовка здобувачів вищої освіти в Україні та розміщено у відкритому доступі на сайті МОН України за посиланням: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/naukovometodichna-rada-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini/zatverdzeni-standarti-vishoyi-osviti>.

В опублікованих Стандартах вищої освіти вказані спеціальні компетентності, знання та уміння випускника, який здобув вищу освіту за відповідною спеціальністю.

Слід зазначити, що спеціальність «Товарознавство» відповідно Наказу МОН України від 06.11.2015 № 1151 «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266»[7], яким затверджено Таблицю відповідності Переліку напрямів, за якими здійснювалася підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, та Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266 (Перелік 2015), було віднесено до галузі знань 07 «Управління та адміністрування», спеціальності 076 «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність».

Стандартом вищої освіти за спеціальністю 076 «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність» передбачено спеціальну(фахову) компетентність у випускників: «Здатність проводити оцінювання продукції, товарів і послуг в підприємницькій, торговельній та/або біржовій діяльності». Стандартами вищої освіти інших спеціальностей така компетентність не передбачається.

Враховуючи вищенаведене, ми вважаємо, що за результатами навчання та здобутими під час навчання компетенціями у вищій школі вирішення питань вартості цінних паперів може бути вирішено спеціалістами, які отримали диплом за спеціальністю «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність» (колишня назва «Товарознавство») у межах проведення судово-товарознавчої експертизи за спеціалізацією 12.1 «Визначення вартості машин, обладнання, сировини та споживчих товарів».

У зв'язку з розвитком фондового ринку в Україні та активної стадії викупу акцій у міноритарних акціонерів, в так званому режимі викупу «squeeze-out», проведення судових експертиз по визначенню ринкової вартості цінних паперів стає все більш актуальною. Мотиви прийняття інвестиційних рішень також вимагають суворого розрахункового обґрунтування вартості.

По мірі розвитку фондового ринку в Україні оцінка ринкової вартості цінних паперів стає все більш актуальною але в методичному та науковому забезпеченні судової експертизи по встановленню вартості цінних паперів на сьогодні відсутні необхідні якісь значні напрацювання.

У 2014 році Харківським НДІСЕ розроблена «Методика комплексних експертних досліджень визначення вартості акцій підприємств» [7]. Ця методика зареєстрована в Реєстрі методик проведення судових експертиз в Міністерства юстиції України.

Але на сьогоднішній день загальний алгоритм виконання комплексної судової інженерно-будівельної та економічної експертизи, який передбачає методика не є актуальним. Багато українських акціонерних товариств не мають власних об'єктів нерухомості, тому не зрозуміло для чого є обов'язковим залучення експертів судово-будівельної експертизи. Також автори методики зазначили, що суб'єктами проведення цієї експертизи можуть бути суб'єкти оціночної діяльності відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12.07.2001 року № 2658-III, а саме юридичні особи які здійснюють оціночну діяльність.

Слід звернути увагу, що ст. 7 Закону України «Про судову експертизу»[5] суб'єктами судової експертної діяльності є Державні експертні установи та атестовані судові експерти або, як зазначено у ст.10 Закону та передбачено процесуальними Кодексами України, Експертом може бути особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи. Тому той факт, що у методиці передбачено у якості суб'єкта експертизи – суб'єктів оціночної діяльності є порушенням діючого Законодавства з питань судової експертизи. Висновок, складений у такій спосіб неналежним суб'єктом судової

експертизи, не може бути доказом у судовому процесі.

Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» ст.4 передбачено, що діяльність судових експертів, пов'язана з оцінкою майна, здійснюється на умовах і в порядку, передбачених Законом України «Про судову експертизу», з урахуванням особливостей, визначених цим Законом щодо методичного регулювання оцінки цього майна.

Методичне регулювання оцінки майна здійснюється у відповідних нормативно-правових актах з оцінки майна: положеннях (національних стандартах) оцінки майна, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, методиках та інших нормативно-правових актах, які розробляються з урахуванням вимог положень (національних стандартів) і затверджуються Кабінетом Міністрів України або Фондом державного майна України.

Положення (національні стандарти) оцінки майна визначають випадки застосування оцінювачами методичних підходів оцінки ринкової вартості майна та випадки і обмеження щодо застосування методичних підходів до визначення неринкових видів вартості майна.

При визначені вартості цінних паперів під час проведення судової експертизи, судові експерти перш за все повинні керуватися Національним стандартом №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав», а при оцінці вартості акцій Національним стандартом №3 «Оцінка цілісних майнових комплексів».

Висновки. Таким чином, за результатами навчання та здобутими

під час навчання компетенціями у вищій школі вирішення питань вартості цінних паперів може бути вирішено спеціалістами, які отримали диплом за спеціальністю «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність» (колишня назва «Товарознавство») у межах проведення судово-товарознавчої експертизи судовими експертами атестованими за спеціалізацією 12.1 «Визначення вартості машин, обладнання, сировини та споживчих товарів». При визначенні вартості цінних паперів під час проведення судової експертизи, судові експерти перш за все повинні керуватися Національним стандартом №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав», а при оцінці вартості акцій Національним стандартом №3 «Оцінка цілісних майнових комплексів».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки: Закон України від 23.02.2006р. №3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>. (дата звернення 04.08.2021).

2. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16.01.2003р. №435 – IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>(дата звернення 04.08.2021).

3. Про затвердження Змін до Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів: Наказ Міністерства юстиції України від 22.06.2012 № 925/5. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE21357.html (дата звернення 04.08.2021).

4. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань

підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України №53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text>(дата звернення 04.08.2021).

5. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1999р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text> (дата звернення 04.08.2021).

6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення 04.08.2021).

7. Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266: Наказ Міністерства освіти та науки України від 06.11.2015 № 1151. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1460-15#Text>. (дата звернення 04.08.2021).

8. Про затвердження Національного стандарту №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав»: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 р. № 1440. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1440-2003-%EF>. (дата звернення 04.08.2021).

9. Про затвердження Національний стандарт №3 «Оцінка цілісних майнових комплексів»: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 р. № 1655. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655-2006-%D0%BF#Text>. (дата звернення 04.08.2021).

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro rinky kapitalu ta organizovani tovarni rinki» [The Law of Ukraine “On capital markets and organized commodity markets”] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text> [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy «Civil'nij Kodeks Ukraini» [The Law of Ukraine “Civil Code of Ukraine”] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved

from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> [in Ukrainian].

3. Nakaz Ministerstva justicii Ukraïni «Pro zatverdzhennja Zmin do Polozhennja pro ekspertno-kvalifikacijni komisii ta atestaciju sudovih ekspertiv» [Order of the Ministry of Justice of Ukraine “On approval of Amendments to the Regulations on expert-qualification commissions and attestation of forensic experts”] (n.d.). *ligazon.ua*. Retrieved from http://search.ligazon.ua/1_doc2.nsf/link1/RE21357.html [in Ukrainian].

4. Nakaz Ministerstva justicii Ukraïni «Pro zatverdzhennja Instrukcii pro priznachennja ta provedennja sudovih ekspertiz ta ekspertnih doslidzhen' ta Naukovo-metodichnih rekomendacij z pitan' pidgotovki ta priznachennja sudovih ekspertiz ta ekspertnih doslidzhen'» [Order of the Ministry of Justice of Ukraine “On approval of the Instruction on the appointment and conduct of forensic examinations and expert research and Scientific and methodological recommendations on the preparation and appointment of forensic examinations and expert research”] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy «Pro sudovu ekspertizu» [The Law of Ukraine “About forensic examination”] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy «Pro vishhu osvitu» [The Law of Ukraine “About higher education”]

(n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> [in Ukrainian].

7. Nakaz Ministerstva osviti ta nauki Ukraïni «Pro osoblivosti zaprovadzhennja pereliku galuzej znan' i special'nostej, za jakimi zdijsnjuet'sja pidgotovka zdobuvachiv vishhoï osviti» [Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine «On the peculiarities of the introduction of the list of branches of knowledge and specialties in which the training of applicants for higher education»] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1460-15#Text> [in Ukrainian].

8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni «Pro zatverdzhennja Nacional'nogo standartu №1 «Zagal'ni zasadi ocinki majna i majnovih prav»» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the National Standard №1” General principles of property valuation and property rights “”] (n.d.). *zakon.nau.ua*. Retrieved from <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1440-2003-%EF> [in Ukrainian].

9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni «Pro zatverdzhennja Nacional'nij standart №3 «Ocinka cilisnih majnovih kompleksiv»» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the National Standard №3 “Assessment of integral property complexes””] (n.d.). *zakon.nau.ua*. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655-2006-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

УДК 340.12.12:342.737

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-57-72](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-57-72)

Комнатний Сергій Олександрович,

кандидат педагогічних наук, Національна академія внутрішніх справ, Солом'янська площа, 1, Київ, 03035, email: komnatniy@ukr.net, тел.: +380952802480, <https://orcid.org/0000-0002-2124-2047>

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТЛО

Анотація. У кожній розвиненій країні правові основи прав людини базуються на конституційних нормах, які становлять основу національного законодавства.

Конституція важлива і необхідна для сучасної держави насамперед тому, що вона є документом, який регулює найбільш важливі відносини в суспільстві. У ній закріплено вихідні принципи й приписи, функції і основи організації, форми і методи діяльності держави. Конституція в будь-якій державі є правовим актом вищої юридичної сили, фактично однією з ознак державності, юридичним фундаментом державного і громадського життя, головним джерелом національної системи права. Конституція на вищому рівні регулює суспільні відносини, пов'язані з організацією влади, правами і свободами, обов'язками людини і громадянина, формами правління і державного устрою.

Наявність конституції може розглядатися як обов'язкова ознака правової держави, яка ґрунтується на пануванні права, запереченні сваволі влади і безправ'я підвладних.

Право на житло є природним правом кожної людини, а отже, має бути одним із ключових напрямків конституційних прав. Рівень забезпечення природних прав у кожній розвиненій державі залежить від впорядкування і викладення у позитивне право як похідної від природної сутності цінностей, які сповідує відповідне суспільство.

Держава Україна фактично досі залишається на початковому етапі формування інструментів захисту природних прав громадян. Конституційні норми права на житло, визначені в Основному Законі, мають складати основу галузевого законодавства житлової політики і визначати філософський напрям правового регулювання. Але за роки після ухвалення Конституції наша держава поки не спромоглася втілити в життя, сформувати правову базу житлової політики, яка відповідала би духу і змісту Конституції.

У статті проаналізовано історичні аспекти правового формування конституційних прав на житло на території сучасної України, зроблено порівняльний аналіз конституційних норм, які діяли в різні періоди, проаналізовано основні норми житлових прав у конституціях інших країн. Висвітлено наукову думку низки правників і науковців щодо філософського сприйняття і дійсної ваги норм конституції через призму забезпечення права на житло. Запропоновано визначення філософсько-правової парадигми права на житло у системі загальних прав людини, які декларуються Конституцією.

Ключові слова. Конституція України, конституційні права, право на житло, природні права, права людини.

Komnatnyi Serhii Oleksandrovysh,

PhD in Pedagogical Sciences, National Academy of Internal Affairs, Solomianska Square, 1, Kyiv, 03035, email: komnatniy@ukr.net, tel.: +380952802480, <https://orcid.org/0000-0002-2124-2047>

PHILOSOPHICAL AND LEGAL CONTENT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HOUSING

Abstract. In every developed country, the legal framework for human rights is based on constitutional norms, which form the basis of national legislation. The Constitution is important and necessary for the modern state, primarily because it regulates the most important relations in society. The Constitution enshrines the basic principles and requirements, functions and foundations of the organization, form and methods of state activity. The Constitution in any state is a legal act of higher legal force, and in fact is one of the characteristics of statehood, the legal foundation of state and public life, the main source of the national legal system.

The Constitution at the highest level regulates social relations connected to the organization of power, rights and freedoms, responsibilities of man and citizen, forms of governance and political system.

The existence of the Constitution can be seen as a mandatory characteristic of the lawful state, which is based on the rule of law, opposition of arbitrariness of the authorities and powerlessness of subordinates.

The right to housing is a natural right of every person and, therefore, should be one of the key directions of constitutional rights. The level of natural rights in each developed country depends on the organization and presentation in positive law as derived from the natural essence of the values professed by the society.

In fact, the state of Ukraine remains at the initial stage of forming instruments to protect the natural rights of citizens. The constitutional norms of the right to housing, defined in the Basic Law, should form the basis of sectoral legislation on housing policy and determine the philosophical direction of legal regulation.

However, in the years since the adoption of the Constitution, our country has not yet been able to implement and form a legal framework for housing policy that would correspond to the spirit and content of the Constitution.

The article analyzes the historical aspects of the legal formation of constitutional rights to housing in modern Ukraine, conducts a comparative analysis of constitutional norms that operated in different periods, analyzes the basic norms of housing rights in the constitutions of other countries. The scientific opinion of a number of lawyers and scholars on the philosophical perception and the real importance of the norms of the constitution through the prism of ensuring the right to housing is highlighted. The definition of the philosophical and legal paradigm of the right to housing in the system of general human rights, which is declared by the Constitution, is proposed.

Keywords. The Constitution of Ukraine, constitutional rights, the right to housing, natural rights, human rights.

Постановка проблеми. Право на житло як одне з основних природних прав кожної людини і громадянина посідає важливе місце у системі координат природних прав. Конституційні норми на житло, задекларовані державою, мають знаходити своє відображення у похідних від конституції законодавчих актах. Лише такий послідовний підхід дає змогу досягти реальних результатів у забезпеченні природних прав. На жаль, в Україні у галузі житлової політики цього не відбулося. Теоретично правильні норми Конституції не знайшли відображення у галузевих нормативно-правових актах. Не в останню чергу це пов'язано з недостатнім опрацюванням теми права на житло на науковому рівні. Існує необхідність філософського опрацювання конституційно визначених правових норм, а саме конституційних прав на житло. Філософсько-правове осмислення проблеми і формування сучасної парадигми основних прав дасть змогу на науковому рівні розробити і запропонувати правильні вектори розвитку системи захисту житлових прав відповідно до конституційних норм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Філософсько-правовий зміст конституційних прав на житло досліджували: О. Копиленко, О. Зайчук, К. Бабенко, М. Савчин, П. Седугін та інші вітчизняні та міжнародні науковці в галузі права і філософії права.

Мета статті. Метою статті є аналіз процесу розвитку конституційних прав на житло і досягнутих результатів у процесі суспільно-політичних трансформацій на території сучасної України, філософсько-правове осмислення конституційних прав на житло

як одного з природних прав людини, визначення парадигми їхньої сутності.

Методологічний інструментарій обрано з урахуванням поставленої мети, специфіки предмета і об'єкта дослідження через системний порівняльно-правовий аналіз.

Виклад матеріалу. Почнемо з цитування ст. 16 ухваленої у Франції 26 серпня 1789 року Декларації прав людини і громадянина, що символізує роль Конституції як гаранта прав людини, в тому числі права на житло і гідні умови проживання в ньому: *«Суспільство, у якому не забезпечуються гарантії прав та відсутній поділ влади, не має конституції.»* [1].

Слово «конституція» має латинське походження і означає установлення, улаштування. Конституція – основний закон держави, що приймається, змінюється і скасовується в особливому порядку. Конституція визначає суспільний і державний устрій, порядок і принципи утворення органів влади, виборчу систему, права й обов'язки громадян. Конституція є основою всього законодавства держави, системою правових норм, що регулюють у суспільстві найбільш важливі відносини, – правовідносини з приводу влади та відносини між індивідом і владою.

Регулятивна роль конституції стосується всього суспільного організму. Вона охоплює не лише державну організацію, а й недержавні сфери – соціально-економічний устрій, культурне життя, відносини у сфері цивільного суспільства. Жодна конституція не може обійти відносини держави з інститутами власності, громадськими і релігійними установами. Норми кон-

ституції, як і права в цілому, впливають на різні аспекти суспільного життя – державно-політичний, економічний, соціальний, духовний.

Філософсько-правова парадигма конституції як матерії основ права людини в національному законодавстві полягає у наступному: конституція покликана чітко визначити межі повноважень посадових осіб і владних органів; зміст цього полягає в недопущенні сваволі та беззаконня з боку можновладців. Конституція юридично фіксує сукупність прав і свобод, що належать індивідові, закріплює співвідношення політичних сил у суспільстві; законодавчо оформлюючи і закріплюючи суспільні відносини, конституція є важелем внутрішньополітичної стабільності держави, стійкого функціонування її владних структур, визначає цілі та принципи розвитку держави. Усі ці аспекти мають для суспільства рівну вагу і цінність, тісно пов'язані між собою, кожен з них у відриві від інших втрачає значення.

Отже, конституція складає систему правових норм, що мають вищу юридичну силу і регулюють основи відносин між людиною й суспільством з одного боку і державою – з іншого, а також основи організації самої держави.

Право на житло посідає одне з чільних місць в ієрархії природних прав людини, тому в більшості конституцій держав світу, в тому числі у Конституції нашої держави, праву на житло приділено окрему увагу.

Розглядаючи основні етапи становлення конституційних прав, у тому числі тих, що стосуються житла, на території сучасної України, почнемо з Конституції Пилипа Орлика: «Ясновельможний гетьман за своєю посадою

має дбати про лад у Вітчизні Запорізькій, а особливо повинен пильнувати, щоб людям військовим і посполитим не чинилися збиткові тягарі, податки, пригнічення та здириства, через які вони залишають своє житло і йдуть шукати прихистку у закордонні держави. Для цього треба, щоб панове полковники, сотники, отамани з усіма військовими та посполитими урядниками не наважувалися виконувати панщин та відробітки на своїх приватних господарствах силами козаків та посполитих, особливо тих, які ані до урядів їх, ані їм безпосередньо не належать: не примушувати до косіння сіна, збирання з полів урожаю та гатіння гребель, не віднімати та силою не змушувати продавати землю, не відбирати за будь-яку провину рухоме та нерухоме майно, не змушувати ремісників безоплатно виконувати свої домашні справи і козаків до розсилки приватної не залучати. Усе це Ясновельможний гетьман має владою своєю забороняти і сам того, як добрий приклад іншим, остерігатись і не чинити» [2]. Незважаючи на те, що цей історичний документ прямо не декларує прав ані на забезпечення житлом, ані на зобов'язання державних органів забезпечити це право в розумінні сьгоднішніх підходів до сталого розвитку прав людини, у ньому закладені основи права на захист житлових прав людей – через регулювання і недопущення нерівностей, які можуть впливати на втрату права на житло.

У затверджених у 1919, 1925 і 1929 рр. Конституціях Української Соціалістичної Радянської Республіки майже не йдеться про визначення прав і свобод людей і громадян, в тому числі житлових. Документи зводяться до ви-

значення організації влади і розподілу обов'язків між владними структурами.

Конституційні норми, які регулювали питання житла і власності на житло, були відображені в Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 1937 року, в розділі першому якої («Суспільний устрій») зазначалося, що основний житловий фонд у містах і промислових пунктах є державною власністю, тобто народним добром. Право особистої власності визнавалося лише на сільські будинки членів колгоспів [3].

Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року, вже містить більш розширений перелік прав громадян при збереженій філософії соціалістичного устрою. Правам на житло відводяться окремі статті. Стаття 42: *«Громадяни Української РСР мають право на житло. Це право забезпечується розвитком і охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва благоустроєних жител, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги. Громадяни Української РСР повинні дбайливо ставитись до наданого їм житла»*. Стаття 53: *«Громадянам Української РСР гарантується недоторканність житла. Ніхто не має права без законної підстави увійти в житло проти волі осіб, які проживають у ньому»* [4]. При тому, що стаття 11 залишає у складі державної власності міський житло-

вий фонд, зазначені вище статті дають поштовх до розвитку кооперативного та індивідуального житлового будівництва. Закладаються основні засади природного права кожної людини на гідне житло і захист житла законом.

У філософсько-правовій парадигмі житлової політики радянської України право на житло розглядалося як окреме право на благо, надане державою без забезпечення права власності на таке житло. Житло в радянській Україні було своєрідним засобом управління, а іноді й маніпулювання суспільством. Житло як базова потреба сприймалося швидше не як право, а як «дар» від держави законослухняним громадянам. Отримання житла радянським громадянином розцінювалося як результат відданої багаторічної праці на благо держави, було найбільш знаковою подією для громадянина. Встановлена система квартирних черг слугувала інструментом стримування громадян від порушень трудової дисципліни чи громадського порядку, а пізніше на довгі роки стала основною корупційною складовою в галузі житлової політики. Та це були перші пагони створення нормативного підґрунтя у сфері забезпечення житлових прав на теренах України.

Кардинальні зміни у формуванні конституційних прав людини і громадянина, в тому числі на житло, починають відбуватися в часи новітньої історії нашої держави – після здобуття Незалежності й ухвалення Конституції України 1996 року. Конституційний процес, який тривав п'ять років, дав змогу кодифікувати права і свободи людини через системний аналіз природи походження прав людини з урахуванням суспільних трансформацій і за-

гальновизнаних світових стандартів забезпечення природних прав людини.

Конституція сучасної України становить ядро національної правової системи, є юридичною базою розвитку українського законодавства, правової свідомості і культури. У преамбулі Основного Закону визначено ключові цілі, серед яких: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Право на житло – невід’ємна складова основних прав людини, без повноцінної реалізації якої неможливо досягти достатнього рівня умов життя людини.

Додержання норм Конституції і послідовне впровадження її філософії не тягне за собою юридичної відповідальності, натомість присутня морально-політична відповідальність, яка з розвитком процесів демократизації українського суспільства має дедалі більше значення. Лише конституційно-орієнтована діяльність владних інститутів здатна втілити політико-правові ідеї досягнення задекларованих прав і свобод в Українській державі. Тому важливими є заходи із забезпечення застосування норм Конституції на практиці. Визначення політичною елітою і громадянським суспільством основ Конституції не повинно закінчуватися з її підписанням. Імплементация Конституції потребує, з одного боку, інституціональної гарантії, а з іншого – програми законодавчих заходів із розбудови спроможності, продовження залучення та уваги з боку громадянського суспільства.

На моє глибоке переконання, діяльність окремих державних інституцій, посадових осіб чи політичних суб’єктів, яка здійснюється врозрід із задекларованим у Основному Законі

конституційно-ідеологічним вектором, становить загрозу національній безпеці держави.

Стаття 3 Конституції України задає фундамент філософсько-правової парадигми формування системи прав людини в Україні: *«Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави»* [5].

Аналізуючи зміст статті 3, можна провести паралелі з такими основними міжнародними актами, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. В цих актах центральне місце посідає людина, її природні права, гідність, честь, безпека, які визначаються як найбільші соціальні цінності.

Як зазначено у науково-практичному коментарі Конституції України Національної Академії Правових Наук України: *«Права і свободи людини – це певні можливості людини, необхідні для задоволення біологічних та соціальних потреб її нормального існування та розвитку в конкретно-історичному соціумі, котрі об’єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені соціальними обов’язками інших суб’єктів. Відмінність між правами і свободами людини є не абсолютною, а відносною. І поняття прав людини, і поняття її свобод відображають людські можливості. У цьому – принципова спільність цих понять. Та все ж права і свободи людини не є цілком*

тотожними явищами: вони розрізняються головним чином за шляхами, засобами їх здійснення та забезпечення. Права людини можуть бути здійснені, зазвичай, за наявності певних юридичних засобів, «механізмів» (наприклад, права на працю, на освіту, на соціальне забезпечення неможливо реалізувати, якщо державою не встановлено відповідної юридичної процедури). А свободи людини у багатьох випадках можуть здійснюватись і без такого втручання держави: її місія щодо них полягає в охороні, дотриманні і захисті відповідних можливостей (наприклад, свободи слова, сповідування будь-якого віровчення, вибору місця проживання)» [6].

Таке визначення прав і свобод людини охоплює і її житлові права, реалізація яких залежить від діяльності держави в частині захисту права власності, встановлення і забезпечення соціальних стандартів у житловій сфері, захисту місця проживання і забезпечення права вибору місця проживання. Гарантованість забезпечення визначених прав і свобод може бути реалізовано при послідовному впровадженні державою дій, спрямованих на практичну імплементацію норм Конституції в галузеві нормативно-правові акти з подальшим контролем за їх виконанням.

Конституцію іноді сприймають як акт односторонньої дії, свого роду звід зобов'язань держави. Це не зовсім вірно. Основний документ передбачає взаємну відповідальність держави і суспільства. Суспільство як єдине джерело влади в державі зобов'язане здійснювати громадянський контроль за дотриманням державою норм Конституції. Суспільство несе відпові-

дальність за обраних ним представників у владних інституціях.

Недоторканність житла чи іншого володіння особи є однією зі складових особистої недоторканності, тісно пов'язаною з правом на недоторканність особистого і сімейного життя, гарантованим ст. 32 Конституції України. Ця норма Конституції є тотожною ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка комплексно декларує ці права: «Кожен має право на повагу до його приватного і сімейного життя, до житла і до таємниці кореспонденції» [7].

Стаття 33 Конституції України гарантує вільний вибір місця проживання. З місцем проживання тривалий час був пов'язаний інститут прописки, який суттєво обмежував право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання. Прописка мала дозвільний характер і здійснювалася переважно на підставі відомчих актів. Одним із таких актів була Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 лютого 1992 р., яка встановлювала необхідність отримання дозволу органів внутрішніх справ на прописку (виписку) в усіх без винятку населених пунктах України. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14 листопада 2001 р. (справа про прописку), саме такий порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежить, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, обмежує право особи на вільний вибір місця проживання. Тому, як вирішив Суд, положення підпункту 1 пункту 4 Положення про

паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року №700, згідно з яким, паспортна служба органів внутрішніх справ застосовує дозвільний порядок вибору особою місця проживання, суперечить частині першій статті 33 і частині першій статті 64 Конституції України (є неконституційним) [8].

Право власності, в тому числі на житло, потребує окремої уваги. Українці не мали гарантованого права власності на житло протягом майже століття радянської влади, лише після розпаду Радянського Союзу і встановлення Незалежності в Україні починає формуватися інститут права власності на житло. Зазначимо, що переважна більшість житлового фонду, який сьогодні перебуває у власності громадян, ними не був куплений чи побудований, а право власності було набуто шляхом приватизації відповідно до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» [9]. Сьогодні понад 90% житлового фонду України перебуває у приватній власності, майже всі громадяни, крім поодиноких випадків, реалізували своє право на приватизацію житла, яке перебувало в їхньому користуванні. Громадяни швидко зрозуміли сутність права власності на житло, але варто поставити запитання: чи зародилося у свідомості громадян розуміння обов'язків, які настають разом з правом власності. Відповідь очевидна: в перші роки створення інституту права власності на житло не було сформовано інституту відповідального власника житлового фонду. У свідомості громадян і надалі залишалося глибоко вкорінене уявлення про те, що утримання,

експлуатація чи ремонт житлового фонду в місцях загального користування – не відповідальність громадян, а проблема держави, муніципалітету чи будь-кого іншого, а не їхня, власників житла. Лише останні десять років, у зв'язку з революційними змінами у законодавстві в галузі обслуговування та утримання житлового фонду, поширенням практик об'єднань співвласників багатоквартирних житлових будинків та проведенням роз'яснювальної роботи окремими галузевими громадськими організаціями, у свідомості суспільства виникає розуміння взаємозв'язку і балансу між правом володіти і бути відповідальним у процесі реалізації такого права. Процес формування психологічного сприйняття права власності суспільством випереджав формування філософської парадигми психологічного сприйняття зобов'язань. Гадаю, наступне десятиліття переважно виправить цей дисбаланс. Мої сподівання ґрунтуються на поетапних змінах законодавчого поля у відповідній галузі, масштабній роботі галузевих об'єднань громадян, великій кількості існуючих програм у галузі житлової політики, а також на природних процесах зміни поколінь.

Категорія власності посідає особливе місце у суспільній свідомості і суспільному житті. Беззаперечним є твердження про те, що недоторканність власності, яка не лише декларується, але й гарантована громадянину державою, може забезпечити вільний розвиток особистості, інтелектуальної, творчої діяльності, добробут і спокій. Держава зобов'язана забезпечити такий правопорядок через створення ефективної державної політики. Стаття 41 Основного Закону України на по-

літичному рівні закріплює право кожного її громадянина на власність як важливий атрибут правової держави і демократичного, громадянського суспільства. Ці конституційні положення створили фундаментальне підґрунтя для їх подальшого розвитку в цивільному законодавстві України.

Право приватної власності на житло – це визначене і гарантоване законом право певної особи здійснювати правомочності відповідно до обсягу володіння, користування та розпорядження житлом на свій розсуд з будь-якою метою, якщо це не заборонено законом. Громадяни, які мають у приватній власності будинок (частину будинку), квартиру, користуються житлом для особистого проживання і проживання членів їх сімей та інших осіб. Власник не має права використовувати житлове приміщення для промислового виробництва; зберігати вибухонебезпечні чи екологічно шкідливі речовини та предмети; виконувати роботи та інші дії, які руйнують, псують приміщення; завдавати підвищеного шуму та вібрації; порушувати умови проживання в багатоквартирному будинку інших осіб в будь-який інший спосіб [10].

Безперечно, ключовою статтею Конституції України, яка гарантує право на житло, є стаття 47: *«Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений*

житла інакше як на підставі закону за рішенням суду».

У розумінні філософії права це революційна норма в галузі природних прав людини в Україні, погляд на житло не як на «житло – благо», а як на «житло – базову потребу кожного».

Конституційні норми, що гарантують право на житло, мають формувати основу законодавства у сфері житлової політики. Та попри те, що Конституцію було прийнято за часів Незалежності України та її норми відповідають основним міжнародним актам у сфері прав людини і громадянина, правова база теперішньої житлової політики включає низку актів законодавства, які діють ще з часів радянської України. З цієї причини мушу констатувати, що законодавство в галузі житлової політики застаріле, колізійне і таке, що не відповідає ані запитам суспільства, ані можливостям держави.

Деякі політики, спекулюючи на болючій для сотень тисяч українців темі житла, невірно трактуючи норми Конституції, провадять політику популізму, намагаючись укоренити у свідомості громадян і в законодавчих актах розуміння права на житло як обов'язку держави забезпечити всіх житлом за державний кошт. На моє переконання, це утопічні ідеї, які не мають нічого спільного із забезпеченням права на житло і рівного доступу громадян до такого права. Регуляторна політика держави має базуватися на справедливому розподілі соціального житла між окремо законодавчо визначеними категоріями громадян. При цьому Конституція не містить норми про те, що житло має надаватися їм безкоштовно чи у власність. Натомість для громадян, які не потребують соціального за-

хисту, мають бути створені механізми, за яких житло буде доступним для них, через створення прозорих і зручних для людини інструментів будівництва чи придбання житла і захисту права приватної власності на житло.

Право людини на житло – це не просто право на пільги, воно має оборонну і захисну функції. Держава не повинна перешкоджати людям реалізовувати їхнє право на житло, а одночасно має захищати їх від позадержавного втручання у їхні права. Так, державні установи не можуть самовільно виселити людей з дому або дозволити зробити це третім особам. Держава повинна утримуватися від дискримінаційних чи інших практик або запобігати практикам, внаслідок яких певним верствам населення відмовляють або ускладнюють доступ до житла. Захист від спекуляцій землею і житлом також підпадає під обов'язок держави захищати права громадян. Водночас перед державою стоїть потужний виклик – створити передумови для того, щоб громадяни могли скористатися своїм правом на житло, тобто держава повинна стати гарантом реалізації людьми їхнього права на житло.

Правова держава в Україні – це публічне об'єднання народу і держави, що має правовий характер узаконених суспільних норм і правил відповідальності держави перед народом. Основою державної влади є принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, юридичної форми діяльності й поділу органів державного управління і посадових осіб. Захист дотримання прав і свобод людини, в тому числі на житло, є основним завданням правової держави в Укра-

їні. У відносинах «людина – держава» пріоритетом є людина. Сучасна права держава повинна забезпечити рівні правові можливості кожній людині, спираючись на її природні права. У суспільних відносинах права людини є однією зі сталих частин. Фактично закріплені права людини визначають спосіб її існування у конкретному державному полі повноважень. [11].

К. Бабенко зазначає, що історично-правова логіка еволюції конституціоналізму переконує, що конституювання прав людини є необхідним процесом, невіддільним від створення ідеології правової держави і демократії [12].

Поняття «правова держава» активно присутнє у політичному лексиконі багатьох держав. Проте слід зазначити, що в різних правових системах це поняття має особливості, які залежать від відповідних правових, культурних, релігійних та історичних традицій.

Конституційні права на житло відображені в конституціях багатьох країн світу, де посідають одне з ключових місць незалежно від рівня економічного розвитку, наявності військових дій, форми правління тощо. Для прикладу наведемо таблицю 1.

Розглядаючи природу філософсько-правового змісту конституційного права на житло, погоджуюся з думкою М. Савчина про те, що конституційні норми, перш за все, є відображенням моральних цінностей суспільства, досягнутих стандартів свободи і взаємоповаги, які забезпечують вільний розвиток кожного члена суспільства, тобто конституційні права займають основну, фундаментальну ступінь в усій системі права держави, де прийнята відповідна Конституція [14].

Конституція країни	Положення
Афганістан	« ст. 67. Держава заохочує житлові проекти. Держава працює над полегшенням доступу до житла для соціально незахищених категорій.»
Албанія	«ст. 66. Держава сприяє наданню громадянам можливості знайти житло. Держава працює над полегшенням доступу до житла для соціально незахищених категорій.»
Ангола	«ст. 43. I. Ніхто не може бути позбавлений місця проживання. II. Держава надає позики на будівництво будинків та будинків, вживає заходів для реалізації права на проживання.»
Австралія	«ст.19. I. Кожна людина має право на належне середовище проживання та дім, що гідно сімейного життя та життя громади.»
Болгарія	«Розділ 19. I. Кожна людина має право на належне середовище проживання та дім для гідного сімейного життя та життя громади.»
Китай	«ст. 25. Китайська Народно-Демократична Республіка розглядає постійне вдосконалення матеріальних і культурних стандартів людей як найвищий принцип своєї діяльності. Зростаюче матеріальне багатство суспільства в нашій країні, де були скасовані податки, цілком використовується для сприяння добробуту трудящих. Держава забезпечує всіх працюючих людей усіма умовами для отримання їжі, одягу та житла.»
Єгипет	«ст. 34. Держава визнає право кожного громадянина на адекватний і гідний притулок, що сприяє здоров'ю та добробуту, та бере на себе зобов'язання безпосередньо, через співпрацю державних або приватних організацій для сприяння ефективній реалізації цього права.»
Франція	«ст.36. Кожен має право на житло. Це право забезпечується шляхом державного, громадського, кооперативного та індивідуального житлового будівництва.»
Німеччина	«ст. 45. Кожен житель країни має право на гідний дім. Закон має на меті забезпечити гігієнічне і економне житло, полегшуючи його призначення і стимулюючи інвестиції приватного капіталу для цього.»
Гватемала	«ст. 28. Держава і всі державні установи та установи на всіх рівнях повинні вжити обґрунтованих законодавчих та інших заходів у межах доступних їм ресурсів, щоб забезпечити кожній людині доступ до належного притулку.»

<https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en> [13].

П. Седугін, погоджуючись с думкою С. Корнеєва, вважає, що філософсько-правовий зміст конституційного права на житло має в своїй сукупності декілька складових. Насамперед право на житло є своєрідною гарантією кожній особі, яка перебуває на території держави, на право користуватися житлом, що належить їй на відповідних законних підставах, як-то на праві власності, оренди, тощо. Водночас держава проголошує зобов'язання постійно сприяти забезпеченню житлом кожного громадянина. Окрім того, держава зобов'язується сприяти створенню можливостей для постійного покращення умов проживання. Оскільки цей обов'язок держави має статус державно-правового і носить прямий конституційний характер, то право громадян на житло, безперечно, є інститутом не цивільного чи житлового права, а насамперед конституційного права [15].

Філософсько-правовий зміст конституційного права на житло, його вплив на суспільство можна простежити на прикладі реалізації в розвинутих державах такого права для найбільш нужденних верств населення, що потребують негайної реалізації такого права.

Дослідження Канадського позапартійного науково-дослідного та політичного партнерства між науковцями, політиками та особами, що приймають рішення, постачальниками послуг і людьми з досвідом бездомності, – Canadian Observatory on Homelessness (COH) – показало: саме реалізація права на житло призводить до рушійних змін в способі існування особи у позитивному напрямку, що, окрім соціального благополуччя країни, веде до

скорочення бюджетних витрат, наприклад, зменшення використання ліків, а отже, і скорочення витрат на медицину для безпритульних. COH було впроваджено програму «Спочатку житло» (Housing First) – підхід до подолання бездомності, орієнтований на відновлення, спрямований на швидке розміщення людей, які переживають бездомність, до незалежного і постійного житла, з наступним наданням додаткової підтримки і послуг за потреби. COH стверджує, що житло не залежить від готовності його прийняти чи дотримання відповідних норм, наприклад, тверезості. Швидше це необхідність, заснована на праві, коріння якого лежить у філософії, згідно з якою, всі люди заслуговують на житло, і належне житло є передумовою для одужання від труднощів життя [15].

В Управлінні Верховного комісара з прав людини ООН зазначають, що ключовою частиною будь-якої конституції чи змін до неї є забезпечення просування, поваги та захист прав людини і основних свобод.

Більшість правових порядків держав світу базуються на ієрархічній структурі правових актів з конституцією на вершині. Усе законодавство та інші правові акти держави повинні відповідати їй конституції. Якщо закон чи інший ухвалений державою правовий акт несумісний з конституцією, тоді цей закон чи акт має бути визнаний недійсним компетентною судовою установою.

Конституція не лише визначає взаємовідносини між окремими людьми, групами і державою, а й пронизує державні структури, процес прийняття рішень і наглядові процеси.

Прогалини в реалізації прав людини на внутрішньому рівні держави, в тому числі права людини на гідне житло, часто є похідною недоліків у галузі конституційного права.

Зв'язок між правами людини, в тому числі на гідне житло, та демократичним конституційним ладом починається з процесу, що веде до прийняття конституції, або проведенні відповідних конституційних реформ. Такий процес є успішним, якщо базується на широкій участі всіх частин суспільства. Учасники повинні мати можливість вільно формулювати свої погляди і спілкуватися між собою без перешкод з боку владних структур. Важливо, щоб їхні думки розглядалися в рамках чітких процедур, були передбачені справедливі, неупереджені відповідальні за процес. Такі умови можуть бути створені лише тоді, коли в конституції закріплені стандарти свободи слова, включно з правом на передачу власної думки, свободою слова і ЗМІ, свободою об'єднань і зібрань. Отож, реалізація закріпленого права на житло в конституції неможлива без установа інших важливих прав і свобод. Право на житло є частиною комплексного розвитку громадянського суспільства, яке разом з іншими правами робить сучасну державу дійсно демократичною.

З інституційної точки зору конституцію можна порівняти із статутом регулювання управління організацією.

З демократичної точки зору конституція є гарантією прав людей, бар'єром від спроб запровадження авторитарного правління.

З політичної точки зору конституція визначає і легітимізує суверенність носія влади та його основні установи

і процедури, за допомогою яких підтримується суверенітет.

З філософської точки зору конституція дає вираз основних цінностей, що лежать в основі держави і суспільства.

З точки зору юридичної перспективи конституція є основним законом країни і фундаментом правової системи держави. Вона перебуває на вершині ієрархії правових джерел, всі законодавчі й нормативно-правові акти повинні відповідати їй. Вона встановлює основні механізми забезпечення і тлумачення закону у разі порушень чи суперечок.

Сучасні конституції охоплюють основні засади прав людини, визначають правове відношення людини щодо держави і всередині суспільства. Проте роль конституції виходить за ці рамки, оскільки також є проголошенням основних цінностей, на яких будується суспільство, такими як гідність людини, свобода, рівність, справедливість. У гармонії з цими цінностями конституційні права допомагають захищати життєво важливі інтереси людей – право на здоров'я, житло, безпеку особи, участь у веденні державних справ.

Понад те, розвиток конституціоналізму знаменувався зміною гуманістичної парадигми. Сьогодні ключовим фактором життя суспільства є статус окремих людей і груп, а також добробут людей. Отже, гарантії прав людини, в тому числі на гідне житло, наразі посіли належне місце у центрі конституційного права.

Майже всі реформи сучасної держави повинні керуватися міркуваннями, пов'язаними з правами людини. Для демократичної держави неможливий шлях ізоляції, тому міжнародне законодавство прав людини є один

з найбільш важливих критеріїв, який впливає на основний закон країни.

Загальна декларація прав людини Організації Об'єднаних Націй, що широко визнається як джерело міжнародних звичаїв закону а, отже, є юридично обов'язковим документом, забезпечує нормативну основу для оцінки правових систем, політики і практики всіх держав. У статті 25 Декларації міститься положення про те, що кожна людина має право на житло для підтримки достатнього сучасного рівня життя [17].

Висновки. Конституційне право фізичної особи на житло є природним правом, завдяки реалізації якого людина може реалізувати свої нагальні потреби у фізичній і духовній життєдіяльності. По відношенню до житла виникає дихотомія прав – майнове і немайнове. Майнове право на житло полягає у можливості проживання особи в придатному для цього помешканні; особисте немайнове право – це право на недоторканність житла. Право на житло полягає не лише у фізичній можливості для особи перебувати певний час у придатному для проживання приміщенні, у можливості для відпочинку, спілкуванні тощо, а є передумовою для створення сім'ї, народження і виховання дітей, що є природним прагненням особи. Це є, можливо, найбільш важливою умовою побудови психологічно-здорового соціуму, тому держава, яка до цього прагне, має бути зацікавлена в забезпеченні цього права.

Ефективна реалізація закладених конституційних основ потребує особливого наголосу на понятті «правова держава», а саме право як окрема категорія може встановити в державі межі її влади в інтересах громадян. В основі

поняття правової держави має лежати розуміння природних прав людини та ідеї встановлення їх вище за права самої держави. Таким чином, державна влада має бути похідною від природних прав людини.

Дві тисячі років тому Сократ констатував, що свобода є суттю демократії. Це твердження залишається актуальним і в умовах сучасного світу. Саме Конституція держави є фундаментом забезпечення засад демократичного управління і захисту прав і свобод людини і громадянина, в тому числі права на гідне житло.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>
2. Конституція Пилипа Орлика, 5 квітня 1710 року <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>
3. Постанова надзвичайного XIV українського З'їзду Рад про затвердження Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки, Київ, 30 січня 1937 року, <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>
4. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки, сьома сесія Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання, 20 квітня 1978 року <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>
5. Конституція України, 28 червня 1996р
6. Національна Академія Правових Наук, Конституція України Науково-практичний коментар, Харків «Право», 2011, ст. 21
7. Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, 04 листопада 1950 року https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

8. Рішення Конституційного суду №15-рп 2001 від 14 листопада 2001 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text>

9. Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року № 2482-ХІІ

10. Національна Академія Правових Наук, Конституція України Науково-практичний коментар, Харків «Право», 2011, ст. 362

11. Копиленко Олександр. Зайчук Олег. Загальна теорія держави і права. (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції). ББК 67.0я73: Навч. посібник – К.: Юрінком Інтер, 2008. с. 96, 97, 99, 102, 118. https://yuricom.com/files/content/Zaichuk_-_Basic-Theory-of-State_POS.pdf

12. Бабенко Костянтин. Права людини як об'єкт конституційного захисту.: Шостий апеляційний адміністративний суд. Юридична бібліотека. <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/256-prava-lyudini-yak-ob-ekt-konstitutsijnogo-zakhistu.html>

13. <https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en>

14. Савчин Михайло. Конституційне право України. Підручник / відп. ред. проф., д.ю.н. М.О. Баймуратов. – К.: Правова єдність, 2009. – 1008 с., с.25.

15. Седугин Петр. Жилищное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997., с. 6. http://lib.maupfib.kg/wp-content/uploads/2015/12/jilishnoe_pravo.pdf

16. Layout & design by: Steph Vasko & Oxana Roudenko. Housing First: Canadian Homelessness Research Network Press. <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/HousingFirstInCanada.pdf>

17. Загальної декларації прав людини ООН.: від 10.12.1948. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

REFERENCES:

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. <https://www>.

conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789

2. Konstitucija Pilipa Orlika [The Constitution of Philip Orlyk]. (n.d.). *static.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> [in Ukrainian].

3. Postanova nadzvichajного XIV ukraïns'kogo Z'izdu Rad pro zatverdzhennja Konstitucii (Osnovnogo Zakonu) Ukraïns'koï Radjans'koï Socialistichnoï Respubliki [Resolution of the Extraordinary XIV Ukrainian Congress of Soviets on the Approval of the Constitution (Basic Law) of the Ukrainian Soviet Socialist Republic] *gska2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> [in Ukrainian].

4. Konstitucija Ukraïns'koï Radjans'koï Socialistichnoï Respubliki, s'oma sesija Verhovnoï Radi Ukraïns'koï RSR dev'jatogo sklikannja [Constitution of the Ukrainian Soviet Socialist Republic, seventh session of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR of the ninth convocation] *gska2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html> [in Ukrainian].

5. Konstitucija Ukraïni [Constitution of Ukraine] *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> [in Ukrainian].

6. Nacional'na Akademija Pravovih Nauk, Konstitucija Ukraïni Naukovo-praktichnij komentar, Harkiv «Pravo», 2011, st. 21

7. Konvencii pro zahist prav ljudini ta osnovopolozhnih svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text [in Ukrainian].

8. Rishennja Konstitucijnogo sudu [Decision of the Constitutional Court]. *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text> [in Ukrainian].

9. Zakon Ukraïni «Pro privatizaciju derzhavnogo zhitlovogo fondu» [Law of

- Ukraine «On privatization of state housing»] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12#Text> [in Ukrainian]
10. Nacional'na Akademija Pravovih Nauk, Konstitucija Ukraïni Naukovo-praktichnij komentar, Harkiv «Pravo», 2011, st. 21.
11. Kopilenko, Oleksandr & Zajchuk Oleg. (2008) *Zagal'na teorija derzhavi i prava. (osnovni ponjattja, kategorii, pravovi konstrukcii ta naukovi koncepcii) [General theory of state and law. (basic concepts, categories, legal constructions and scientific concepts)]*. Kiev: Jurinkom Inter [in Ukrainian].
12. Babenko Konstantin. Human rights as an object of constitutional protection: Sixth Administrative Court of Appeal. Law Library. <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/256-prava-lyudini-yak-ob-ekt-konstitutsijnogo-zakhistu.html>
13. <https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en>
14. Savchin, Mihajlo (2009) *Konstitucijne pravo Ukraïni [Constitutional law of Ukraine]*. Kiev: Pravova ednist' [in Ukrainian].
15. Sedugin, Peter (1997). *Housing law [Zhilishhnoe pravo]*. Moskow: INFRA • M-NORMA [in Russian].
16. Layout & design by: Steph Vasko & Oxana Roudenko. Housing First: Canadian Homelessness Research Network Press. <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/HousingFirstInCanada.pdf>
17. Zagal'noï deklaracii prav ljudini OON [Universal Declaration of Human Rights] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text [in Ukrainian]

Кравчук Володимир Миколайович,

доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Волинського національного університету імені Лесі Українки, вул. Винниченка, 30, м. Луцьк, 43021, тел.: +38 050 5546754; e-mail: wolodar@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8332-3523>

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ЗАГАЛЬНІ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Анотація. У публікації сформовано теоретичні засади поняття внесення змін до конституції. Аналізуються основні положення національного та польського конституційного законодавства, у яких закріплені порядок та процедура внесення змін до Основного Закону.

У переважній більшості зміни до Конституції привертають значну увагу суспільства, зумовлюють напруженість і гострі дискусії не лише щодо їх змісту, а й щодо процедури їх внесення. Найчастіше такі дискусії виникають у зв'язку з рішеннями конституційних судів щодо неконституційності внесених змін до конституції.

Розкрито сутність і зміст процедур внесення змін до конституцій в Україні та Польщі. Здійснено аналіз основних способів внесення змін до конституцій та визначення їх впливу на конституційні процеси в Україні та Польщі. Виокремлено основні положення, що підлягатимуть порівняльному аналізу, а саме: способи внесення змін до конституцій, ініціативи внесення змін до конституцій, парламентські процедури, референдуми з питань внесення змін до конституцій, обмеження для внесення змін до конституцій та роль конституційних судів у внесенні змін до конституцій.

Актуальним і дискусійним є питання щодо можливості конституційних судів визнавати неконституційним закони про внесення змін до Конституції. З одного боку, втручання органу конституційної юрисдикції у законодавчу сферу шляхом зміни редакції чинної конституції не є прийнятним, з іншого – прийняття парламентом відповідного закону без отримання висновку про відповідність його остаточної редакції Конституції порушує встановлену процедуру. З огляду на це необхідно прийняти заходи щодо посилення ролі конституційних судів у процедурі внесення змін до Основних Законів, а саме їх можливості впливати на парламенти за умови ухвалення ними законів про внесення змін до конституцій із порушенням встановлених правил і перешкоджати цьому.

Ключові слова: внесення змін до конституції, закон, конституційний акт, конституційний референдум, конституціоналізм, конституція, легітимність конституції, основний закон.

Krawchuk Wolodymyr Mykolayowych,

Doctor of Law, Associate Professor; Constitutional, administrative and international law Department, Lesya Ukrainka Volyn National University, Vinnychenko St., 30, Lutsk, 43021, tel.: +38 050 5546754; e-mail: wolodar@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8332-3523>

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION IN UKRAINE AND POLAND: GENERAL COMPARATIVE LEGAL ASPECTS

Abstract. The article forms the theoretical foundations of the concept of amending the constitution. There are analyzed main provisions of the national and Polish constitutional legislation, which set out the order and procedure for amending the Basic Law.

Changes to the Constitution often attract considerable public attention, causing tensions and heated debates not only about their content, but also about the procedure for their introduction. More often such discussions arise due to the decisions of the constitutional courts on the unconstitutionality of the amendments to the constitution.

The article reveals the essence and content of the procedures for amending the constitutions in Ukraine and Poland. This article analyzes the main ways to amend the constitutions and identifies their impact on constitutional processes in Ukraine and Poland. The following provisions are subject to comparative analysis: ways of amending constitutions, initiatives to amend constitutions, parliamentary procedures, referendums on amendments to constitutions, restrictions on amending constitutions, and the role of constitutional courts in amending constitutions.

An important and controversial issue is the possibility of constitutional courts to declare unconstitutional laws amending the Constitution.

In general, the interference of a body of constitutional jurisdiction in the legislative sphere by changing the wording of the current constitution is not acceptable; but the adoption by the parliament of the relevant law without obtaining a conclusion on its conformity with the final version of the Constitution violates the established procedure.

Therefore, it is necessary to take measures to strengthen the role of constitutional courts in the procedure of amending the Basic Laws, namely their ability to influence parliaments, provided that they adopt laws to amend constitutions in violation of established rules and prevent this.

Key words: amendments to the constitution, law, constitutional act, constitutional referendum, constitutionalism, constitution, legitimacy of the constitution, basic law.

Постановка питання в загальному вигляді. У конституціях України та Польщі закріплюються основні процедури та порядок внесення до них змін. Проте, теоретично не сформульовано поняття внесення змін до конституції, відсутні фундаментальні наукові дослідження цієї проблеми.

Актуальність теми зумовлена комплексним характером внесення змін до конституції як правового інституту. Така особливість правової регламентації порядку та процедури внесення змін до конституції вимагає концептуальної спрямованості цих норм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням внесення змін до конституції, в тій чи іншій мірі, знайшла своє висвітлення в низці наукових робіт вітчизняних і польських вчених, зокрема О. Багрій, Б. Банашака, Д. Белова, А. Біштиги, Д. Войтчака, Л. Гарліцкі, М. Граната, Д. Гурецькі, В. Кшидло, П. Любченка, О. Оніщенко, В. Погорілка, Т. Поличко, С. Різника, П. Рудика, О. Скрипнюка, О. Совгирі, П. Стецюка, В. Тація, М. Тесленко, Ю. Тодики, В. Федоренка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Н. Шукліної, О. Ющика та інших.

На складності питання внесення змін до Конституції наголошував фундатор вітчизняного конституційного права В. Погорілко, який, свого часу стверджував, що підвищення ролі та значення Конституції України в державотворенні і правотворенні полягає насамперед у забезпеченні суспільством і державою послідовної і повної реалізації відповідних положень Конституції в частині державотворення і правотворення, у приведенні чинних законів у відповідність з Конституцією. Та найскладнішим питанням

у цьому є розв'язання вічної дилеми про непорушність і стабільність Конституції та одночасно про внесення до неї змін у зв'язку з виявленими недоліками або зміною суспільно-політичних відносин [1, с. 66].

Проте, проблематика внесення змін до конституції як різновиду конституційної правотворчості у конституційно-правовій науці залишається малодослідженою. Варто погодитись з О. Ющиком, що починаючи з 90-х років конституційний процес в Україні здійснюється «навпомацки», у повній світоглядно-методологічній «пільмі», примітивним методом спроб і помилок. Через це сьогодні ми маємо строкатий набір уявлень різних політичних сил щодо необхідності та способу змінення чинної Конституції [2, с. 44]. У даному контексті цілком виправданими та обґрунтованими є позиції дослідників, які стверджують, що питання внесення змін до Конституції перебувають у політичній площині (В. Шаповал [3, с. 21]).

Загальна мета даної статті полягає у розкритті внесення змін до конституції як різновиду конституційної правотворчості. Тому, доцільно зосередити увагу на найважливіших аспектах внесення змін до конституції. Адже, яких би змін не потребувала конституція, беззаперечним є те, що ці зміни повинні здійснюватись у конституційний спосіб, бути легітимними та законними.

Порядок внесення змін до конституції виступає різновидом правотворчого процесу, а саме конституційної правотворчості. Практика двадцяти п'яти років дії чинної Конституції України дає багатий матеріал для усвідомлення позитивних і негативних моментів, що пов'язані із внесенням змін до Конституції України. Проте,

для більш повного з'ясування порядку внесення змін до конституції важливе вивчення зарубіжного досвіду з даного питання.

У зв'язку з цим є потреба у комплексному дослідженні процедури та порядку внесення змін до Конституції України, закріпленому розділом XIII та до Конституції Республіки Польща, закріпленому розділом XII, відповідно.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Відповідно до п. 5 Доповіді про конституційні поправки, прийнятої Венеційською комісією на 81-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 грудня 2009 року) (далі – Доповідь) питання про конституційні поправки лежить в основі конституційної теорії та практики. ...Навіть цілком фундаментальна зміна конституції іноді необхідна для того, щоб покращити демократичне управління або пристосуватись до політичних, економічних та соціальних перетворень. При умові, що суспільство формується відповідно до його писаної конституції, процедура зміни цього документу набула суттєвого значення. Внесення змін не є юридичною формальністю, а нормативною установкою, яка може суттєво вплинути чи навіть визначити основні політичні процеси [4].

Конституція виступає основою функціонування держави, тож справедливим є очікування того, що вона буде більш сталою та незмінною, ніж законодавчі акти нижчого рівня. Найперше, це пов'язане із бажанням забезпечення більш тривалої чинності конституції в порівнянні з іншими законами. Зазначена тенденція, як правило, відображається в різних процедурах, що ускладнюють внесення змін до конституції: кваліфікована вимога кворуму та кваліфікованої більшості,

затвердження прийнятої парламентом поправки на референдумі, заборона внесення змін до конституції в певних ситуаціях або періодах тощо.

Фундаментальною властивістю всіх писаних конституцій (на відміну від звичайних законодавчих актів), є те, що вони містять положення про порядок внесення до них змін. Майже у всіх конституціях такі процедури змін є більш складними, ніж для звичайного законодавства і, як правило, вимагають кваліфікованої більшості у парламенті, множинності рішень, спеціальних часових обмежень або навіть сукупності цих факторів. У деяких державах вимагається ратифікація змін на всенародному референдумі, а у федеративних державах іноді – ратифікація суб'єктами (п. 6 Доповіді) [4].

Відповідно до п. 7 Доповіді ці загальні фундаментальні елементи механізмів здійснення конституційних змін об'єднані у таку кількість способів, як і кількість конституцій. Навіть в Європі існує різноманітність, яка варіюється від держав, у яких конституційні зміни відбуваються достатньо легко, до держав, де, на практиці, це майже неможливо. Не існує єдиної Європейської «кращої моделі» прийняття поправок до конституції, і тим більше якихось загальних обов'язкових правових вимог [4].

Ускладнений спеціальний порядок внесення змін до конституції зумовлюють ряд чинників: по-перше, найвища юридична сила конституції передбачає спеціальний порядок (порядки) внесення до неї змін (В. Шаповал [5, с. 103]); по-друге, особливий порядок внесення змін до Конституції є однією з базових передумов її верховенства (Л. Гарліцкі [6, с. 103]); по-третє, в основі зміни конституції лежить народний суверенітет (О. Совгіря та

Н. Шукліна [7, с. 59]). Отже, внесення змін до конституції варто розглядати як продовження здійснення народом установчої влади, і тому для цього встановлено спеціальну й ускладнену парламентську процедуру (М. Тесленко [8, с. 12]).

На переконання З. Лунь, особливість порядку внесення змін до конституції полягає у створенні спеціальної ускладненої чи особливо ускладненої процедури при внесенні змін, а це – відповідно захищає, охороняє Основний Закон від спонтанних невиважених чи навіть перманентних змін [9, с. 14].

Вводячи спеціальний режим внесення змін, законодавець захищає зміст конституції, тим самим закріплюючи конкретну соціально-політичну та економічну систему. З іншого боку, конституція повинна відповідати соціальній реальності, в якій вона функціонує, при цьому така динамічна реальність має бути відображена у змісті конституції. Як справедливо зауважує Т. Бірмонтієне, чинна конституція має бути актуальною і відповідати змінам, що відбуваються у суспільстві і державі, а також очікуванням громадян. Тому, враховуючи еволюцію життя, внесення змін до конституції в той чи інший спосіб є неминучим [10, с. 223].

Конституція є особливим, навіть винятковим, правовим актом, що характеризується довговічністю, яка досягається фіксацією конкретної процедури зміни її положень. Іноді законодавець прямо забороняє внесення змін до певних конституційних норм.

Водночас, часто питання зміни конституції перебуває не лише в межах регулювання конституційної процедури. Зрештою, поряд із писаною конституцією, як нормативним

актом вищої юридичної сили, існує також поняття реальної конституція, що визначається як пануюча система політичних, соціальних та економічних сил. Отже, в широкому розумінні в процесі внесення змін до конституції поруч із процедурними питаннями слід враховувати також соціальну ситуацію, а далі й соціологічний аспект цього заходу.

Важливо підтримувати узгодженість між запропонованими змінами конституційно-правового регулювання та політичною і соціально-економічною реальністю. Як відомо, потенційна невідповідність між писаною та фактичною конституцією породжує явище фіктивної писаної конституції.

Як зазначає В. Тацій, незважаючи на значний позитивний потенціал будь-якої конституції, цілком природно, що зі спливом певного часу постає питання про її реформування, інколи навіть у формі прийняття нового Основного Закону. Конституційна реформа в житті будь-якої країни – подія не тільки не звичайна, але й інколи навіть доленосна. Адже конституція – це той основоположний документ, який визначає долю країни не на одне десятиліття. Тому до цього процесу слід підходити надзвичайно зважено, системно, із максимальним залученням до нього фахівців [11, с. 39].

На думку О. Багрій, вдосконалення Основного Закону шляхом внесення до нього змін може стати кроком на шляху до підвищення авторитету цього основоположного акта, а також зменшення розбіжностей між юридичною та фактичною конституцією, виникнення яких в умовах постійної трансформації суспільних відносин, появи нових правових інститутів та галузей права, є абсолютно природним [12, с. 85].

Порядок внесення змін до Конституції України від 28 червня 1996 року безпосередньо регулюється самою Конституцією України, а саме Розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» [13]. Процедурні нюанси процесу внесення змін до Конституції України деталізовані в Главі 26 «Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України» Розділу V «Розгляд Верховною Радою України питань за спеціальними процедурами» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [14] та Законом України «Про всеукраїнський референдум» [15]. Також окремі рішення Конституційного Суду України містять важливі тлумачення розгляду та ухвалення Верховною Радою України законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Процес внесення змін до Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року регулюється Розділом XII «Зміна Конституції», а також доповнюється конституційними положеннями, що регулюють питання законодавчого процесу (статті 119-122) [16], регламентом Сейму та Сенату Республіки Польща та Законом Республіки Польща про загальнодержавний референдум [17].

Аналізуючи положення наведених вище нормативно-правових актів в рамках цієї статті порівняльному аналізу підлягатимуть положення щодо способів внесення змін до конституцій, суб'єктів ініціювання таких змін, парламентських процедур, референдумів, обмежень щодо внесення змін до конституцій та ролі конституційних судів у внесенні змін до конституцій.

Способи внесення змін до конституцій. Традиційно, у конституційній доктрині під зміною конституції ро-

зуміють скасування чинної конституції чи надання іншого змісту чинним нормам конституції. Для окреслення такої діяльності використовуються наступні терміни: внесення змін, модернізація чи новелізація конституції, ревізія чи реформа конституції.

Найбільш поширеним є підхід, за якого розрізняють три способи зміни конституцій: *гнучкий* (зміни до конституцій вносяться шляхом прийняття звичайного закону), *жорсткий* (зміни до конституцій вносяться у більш складному порядку, ніж видання звичайного закону) та *змішаний* (передбачає поєднання елементів гнучкого та жорсткого способів внесення змін до конституцій) [7, с. 59].

Відповідно до п. 18 Доповіді суттєвий зміст конституції, звичайно, може бути змінений багатьма іншими способами – судовим тлумаченням, новими конституційними конвенційностями, політичною адаптацією, втратою сили, або нерегулярними (неправовими і антиконституційними) засобами [4].

У вітчизняній конституційній доктрині існують різні підходи до питання способів внесення змін до Конституції України. Так, О. Оніщенко зазначає, що існує багато способів внесення змін до Конституції. Але всі вони, як правило, зводяться до того, що зміни конституційних положень здійснюються у більш ускладненому порядку. Не є винятком і Конституція України. Зокрема, дослідниця виділяє такі риси процедури внесення змін до Основного Закону України: особливий суб'єкт права ініціативи конституційного перегляду; наявність застережень щодо можливості внесення змін до Конституції України (застереження, які стосуються змісту положень Конституції; застереження, які стосуються часу внесення змін;

застереження у зв'язку з організацією роботи парламенту; застереження щодо неприйнятих змін); наявність попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін; ускладнений порядок прийняття законопроектів про внесення змін; промугляція і офіційне оприлюднення законів про внесення змін [18, с. 15].

Як зазначає О. Поличко, гнучкість або жорсткість способу внесення змін до Конституції визначає порядок здійснення конституційного правотворчого процесу. Згідно чинної Конституції України, а саме розділу XIII, дослідниця виділяє два види внесення до змін: 1) це внесення змін до розділу 1, 3, 13 Конституції України; та 2) зміни до всіх інших розділів Конституції України. У першому випадку мова йде про жорсткий спосіб внесення змін до конституції, другий – у спрощеному порядку [19, с. 11].

В польській конституційній доктрині розрізняють повну зміну конституції та часткову, яку інакше називають новелізацією. Повна зміна конституції може бути у вигляді формальної зміни, коли текст конституції повністю замінюється новим текстом, або у вигляді матеріальної зміни, коли замінюються найбільш важливі положення конституції новими положеннями, внаслідок чого змінюється форма держави, без прийняття нової конституції (наприклад зміни Конституції Республіки Польща від 29 грудня 1989 року). В свою чергу, новелізація конституції, тобто її часткова зміна, має на меті удосконалення тексту конституції або заміну первинного тексту новим текстом. Також доктрина конституційного права виокремлює реституційні зміни, суть яких полягає у поверненні до ключових положень, що були в конституції до внесення змін. Інша категорія

змін – це корекційні зміни, покликані пристосувати положення конституції до зміни реальності (наприклад, зміни Конституції Республіки Польща від 29 грудня 1989 року). Третя категорія – це інноваційні зміни, якими в впроваджуються нові конституційні принципи чи інституції (наприклад, зміна Конституції ПНР 26 березня 1982 р., якою запроваджувались інституції Державного Трибуналу та Конституційного Трибуналу чи зміни Конституції Республіки Польща від 29 грудня 1989 р., якими запроваджувалось поняття демократичної правової держави). Порядок внесення змін не завжди є протилежністю їх прийняття. Польський законодавець не розрізняє порядок повної чи часткової зміни конституції [20, с. 36].

За твердження Л. Гарліцкі, процедура внесення змін до конституції є особливою (складнішою) порівняно з процедурою прийняття та зміни звичайних законів. Тож зміна конституції не може здійснюватись шляхом прийняття звичайного закону, для цього необхідно прийняти закон про внесення змін до конституції, який часто називають конституційним законом. Процесуальні особливості внесення змін до конституції виражаються в тому, що встановлюються: 1) особливі вимоги більшості та кворуму, а інколи й вимоги участі інших суб'єктів у прийнятті змін до конституції; 2) кілька (конкурентних чи взаємовиключних) процедур зміни конституції; 3) заборони зміни конституції в певних ситуаціях чи в певні періоди [6, с. 36-37].

Розглядаючи польський досвід, варто зазначити, що акт новелізації конституції немає усталеної назви у польському конституціоналізмі. В польській практиці в період з 1989 року до прийняття конституції

1997 року для акта новелізації конституції не використовувалась єдина назва. Варто зауважити, що для внесення часткових чи фрагментарних змін в назві акта вказувалось «Закон про внесення змін у Конституцію» і це не викликало жодних сумнівів (наприклад, Закон про внесення змін у Конституцію Республіки Польща від 18.10.1991 р.). Проте це не була єдина застосовувана назва. В цей період для внесення ґрунтовних змін користувались назвою «конституційний закон», прикладом якого є конституційний закон від 23.04.1992 р. про порядок підготовки та прийняття нової Конституції Республіки Польща, а також так звана «Мала Конституція» – т.зв. конституційний закон про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польща та територіальне самоврядування від 17.10.1992 р. [21, с. 144].

Термін «конституційний закон», на думку Б. Банашака, пов'язаний з термінологією т.зв. Березневої Конституції Польщі 1921 року, проте він не достатньо відображає дане поняття, оскільки творці Березневої конституції вважали поняття «конституційний закон» синонімом поняття «Конституція». Також зазначений термін відсилає не лише до польської, а й до європейської доктрини конституційного права, яка визнає юридичну силу конституційного закону, прийнятого відповідно до порядку внесення змін до конституції, на рівні з юридичною силою Конституції. Такий закон може стосуватись внесення змін до конституції, разового зупинення дії її окремих положень, перехідного врегулювання деяких питань конституційно-правового регулювання, обмеження поширення конституційних норм на окремі частини території держави [22, с. 144-145].

Згідно зі ст. 235 ч. 1 Конституції Республіки Польща, зміна конституції відбувається відповідно до особливої процедури [16]. Аналогічне чи подібне конституційне положення у вітчизняному Основному Законі відсутнє. Проте, змістовний аналіз положень розділу XIII Конституції України дозволяє зробити висновок про особливу процедуру внесення змін до Основного Закону України.

Таким чином, аналізуючи теоретичні та законодавчі підходи стосовно способів внесення змін до конституцій України та Польщі можемо констатувати, що обидві держави передбачають жорсткий спосіб внесення змін в Основні Закони.

Суб'єкти ініціювання внесення змін до конституцій. Відповідно до п. 29 Доповіді ініціативи із внесення конституційної поправки можуть бути внесені різними способами, як більш поширеним способом – знизу або як політичний проект – зверху, спонтанно або як запланований процес. Усі конституції містять правила про право ініціативи для внесення конституційних поправок. В деяких країнах поріг низький, в інших достатньо високий. В багатьох країнах існує два або більше паралельних шляхи для початку процедури внесення поправок [4].

Відповідно до ст. 154 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третинною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Згідно ст. 156 ч. 1 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до

Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України [13].

Правом законодавчої ініціативи на представлення законопроекту про внесення змін до Конституції Республіки Польща наділяється виняткове коло суб'єктів. До таких суб'єктів належать: не менше 1/5 від конституційного складу Сейму, Сенат чи Президент Республіки Польща. Відповідно до частини 1 ст. 96 Конституції Республіки Польща Сейм складається з 460 депутатів, тож для подання законодавчої ініціативи про внесення змін до Конституції необхідно щонайменше 92 голоси депутатів Сейму. Відповідно до ч. 1 ст. 97 Конституції Республіки Польща Сенат налічує 100 сенаторів, тож для реалізації права законодавчої ініціативи щодо внесення змін до конституції потрібна однастіайність, тобто сто голосів сенаторів. Відповідно до ч. 1 ст. 126 Президент Республіки Польща є найвищим представником Республіки Польща та гарантом безперервності державної влади [16].

В останні роки досить поширеною практикою для європейських країн стало внесення змін до конституцій для того, аби відповідати вимогам, необхідним для того, щоб приєднатися, наприклад, до Європейського Союзу або Ради Європи. В рамках процесу моніторингу дотримання зобов'язань, взятих державами-членами Рада Європейської Парламентської Асамблеї і Комітет Міністрів часто вимагають від держав (в тому числі і від України) проведення конституційних реформ для того, щоб відповідати зобов'язанням, взятим при вступі в члени організації.

Отже, аналізуючи конституційні положення стосовно суб'єктів ініціювання внесення змін до конституцій

України та Польщі, можемо констатувати, що обидві держави передбачають однаковий суб'єктний склад: парламент та глава держави. Проте, кількісний склад членів парламентів обох держав, які можуть ініціювати зміни до конституцій відрізняється. В Польщі для ініціювання змін до Конституції вимагається кваліфікаційна меншість нижньої палати парламенту у кількості 1/5 та стовідсоткова підтримка верхньої палати парламенту, а в Україні для ініціювання змін до Конституції кваліфікаційна меншість становить 1/3, а для ініціювання змін у розділі про загальні засади, вибори, референдум і самій процедурі внесення змін до Конституції України 2/3 голосів народних депутатів України.

Парламентські процедури. Відповідно до п. 35 Доповіді у більшості країн парламент виступає як звичайним, так і конституційним законодавцем. До його діяльності у якості конституційного законодавця майже завжди пред'являються особливі процедури та вимоги. Найбільш загальними рисами є: часовий проміжок між ініціативою та першим читанням, вимога проведення декількох читань, спеціальні вимоги для проведення голосування, а інколи і оголошення виборів посадових осіб парламенту [4].

Відповідно до ст. 85 ч. 1 п. 1 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України [13].

Виходячи з положень розділу XIII Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений біль-

шістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 155). Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (ст. 16) [13].

Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (ст. 158) [13].

Внесення змін до Конституції Республіки Польща здійснюється шляхом прийняття Сеймом, а також не пізніше ніж через 60 днів і Сенатом закону із однаковим формулюванням (ч. 2 ст. 235 Конституції Республіки Польща). Варто наголосити, що прийняття Сенатом закону про внесення змін до конституції передбачає більш тривалий термін. Так, відповідно до ч. 2 ст. 121 Конституції Республіки Польща Сенат може протягом 30 днів з дати подання законопроекту, прийняти закон без змін, прийняти поправки або повністю закон відхилити. Якщо Сенат протягом 30 днів з дня подання зако-

нопроекту не приймає відповідного рішення, законопроект має бути визнаний прийнятим в редакції, затвердженій сеймом [16].

Як вказано в ч. 3 ст. 235 Конституції Республіки Польща, перше читання законопроекту про внесення змін до Конституції не може відбутися раніше тридцятого дня з дня подання законопроекту до Сейму [16]. Такий строк цілком достатній для ознайомлення зі змістом проекту змін до конституції.

Далі частиною 5 ст. 235 Конституції Республіки Польща передбачається положення про те, що прийняття Сеймом закону про внесення змін до положень розділів I, II або XII Конституції може відбутися не раніше шістдесятого дня після першого читання цього законопроекту. Варто уточнити, що Розділ I Республіка встановлює загальні конституційні засади Республіки Польща, Розділ II Свободи, права і обов'язки людини і громадянина регулює відповідно загальні засади та відповідний каталог свобод, прав і обов'язків людини і громадянина, Розділ XII Зміна конституції включає власне аналізовану статтю 235 [16]. Зазначене вище положення ч. 5 ст. 235 Конституції Республіки Польща покликане гарантувати сталість норм конституції, що мають особливе значення як для держави, так і для її громадян.

Окреслюючи процедуру голосування, ч. 4 ст. 235 Конституції Республіки Польща вказує, що закон про внесення змін до Конституції приймається Сеймом більшістю не менше 2/3 голосів в присутності щонайменше половини конституційного складу депутатів Сейму та Сенатом абсолютною більшістю голосів при присутності не менше половини конституційного складу [16]. Таким чином, мінімальна кількість голосів, необхідних для

прийняття закону про внесення змін в конституцію становить 154 голоси депутатів Сейму та 26 голосів сенаторів. Таким чином дана вимога передбачає поєднання двох умов: наявність відповідного кворуму та отримання відповідної більшості голосів.

Таким чином, аналіз конституційних положень стосовно парламентських процедур при внесення змін до конституцій України та Польщі дозволяє виокремити наступні ключові спільні та відмінні моменти: по-перше, під час вирішення питань про внесення змін до конституцій предметом розгляду парламентами є законопроект про внесення змін до Конституції (Україна) і закон про внесення змін до Конституції (Польща); по-друге, Конституція Республіки Польща містить більш конкретні процедурні норми (в тому числі строки), які регламентують порядок внесення змін до Основного Закону, які у конституції України взагалі відсутні, а саме: встановлює тридцятиденний термін між внесенням ініціативи і першим читанням у парламенті; прийняття закону про внесення змін до положень розділів I, II або XII Конституції може відбутися не раніше шістдесятого дня після першого читання цього законопроекту; по-третє, як в Україні, так і в Польщі кількість необхідних голосів становить не менше 2/3 членів парламентів, однак, оскільки у Польщі існує двопалатний парламент, закон про зміну Конституції Сейм приймає більшістю не менше ніж у 2/3 голосів у присутності половини від загального числа депутатів, а Сенат – абсолютною більшістю голосів у присутності половини від загального числа сенаторів; по-четверте, прийняття Сеймом закону, що змінює приписи розділів I, II або XII Конституції, може відбутися не

раніше ніж на 60 день після його першого читання.

Референдуми щодо змін до конституцій. У більшості зарубіжних країн процес внесення змін до конституцій відбувається в парламентах. Однак, в ряді країн є також вимога проведення всенародного референдуму щодо змін до конституції, який може бути як обов'язковим, так і необов'язковим.

Відповідно до ст. 156 ч. 1 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»... ..затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України [13].

Повертаючись до особливих умов внесення змін до розділів I, II або XII Конституції, ч. 6 ст. 235 Конституції Республіки Польща передбачає в подальшому ініціювання процедури референдуму щодо таких змін до конституції. Отож, суб'єкти законодавчої ініціативи внесення змін до конституції (не менше 1/5 від конституційного складу Сейму, Сенат чи Президент Республіки Польща) протягом 45 днів після прийняття Сенатом закону про внесення змін до розділів I, II або XII конституції можуть вимагати проведення погоджувального референдуму. З таким поданням відповідний суб'єкт законодавчої ініціативи звертається до Маршалка Сейму. В свою чергу, Маршалок Сейму має призначити негайне проведення референдуму протягом 60 днів з моменту внесення подання. Зміни до Конституції вважатимуться прийнятими, якщо за них проголосують більшість осіб, які беруть участь в голосуванні [16]. Водночас треба враховувати, що такий референдум має не зобов'язуючий, а дорадчий характер.

Якщо закон про внесення змін в конституцію буде підтриманий більшістю голосів на референдумі, Президент Республіки Польща зобов'язаний підписати такий закон. Верховний Суд приймає рішення про дійсність референдуму, а Президент Республіки Польща протягом 21 дня підписує закон та розпоряджається про його негайне оприлюднення в офіційному виданні (*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*) [22, с. 69].

Отже, аналізуючи конституційні положення стосовно внесення змін до конституцій на референдумі в Україні та Польщі, можемо констатувати, що обидві держави передбачають таку можливість. Однак, в Україні референдум щодо затвердження змін до Конституції в обов'язковому порядку призначається Президентом України як ускладнена процедура внесення змін до тих розділів Основного Закону, які користуються особливим захистом. Натомість у Польщі референдум щодо таких змін до Конституції може бути використаний як додатковий механізм на вимогу суб'єктів законодавчої ініціативи внесення змін до конституції.

Обмеження для внесення змін до конституцій. Відповідно до п. 51 Доповіді загальні вимоги по внесенню поправок в конституції у більшості країн досить жорсткі. Однак, в багатьох конституціях є спеціальні обмеження для деяких форм поправок, які роблять процедуру їх внесення ще більш складнішою [4].

Відповідно до ст. 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану [13].

Окремої уваги заслуговує положення ч. 6 ст. 228 Конституції Республіки Польща, в якій закріплено, що під час надзвичайного стану не можна змінювати: Конституцію, виборче законодавство до Сейму, Сенату та органів місцевого самоврядування, Закон про вибори президента республіки та закон про надзвичайний стан [16]. Зазначене положення польські конституціоналісти розглядають як додаткову гарантію стабільності Конституції Республіки Польща. А відповідні законодавчі процедури, розпочаті раніше, мають бути призупинені [22, с. 69].

Таким чином, аналіз конституційних положень стосовно обмеження для внесення змін до конституцій України та Польщі дозволяє виокремити наступні ключові спільні та відмінні моменти: по-перше, Конституція України містить більш конкретні норми, які встановлюють обмеження для внесення змін до Конституції України, проте у Конституції Польщі взагалі відсутні, а саме: неможливість змін, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; неможливість зміни в умовах воєнного стану; по-друге, як в Україні, так і в Польщі Конституція не може бути змінена в умовах надзвичайного стану.

Роль конституційних судів у внесенні змін до конституцій. Відповідно до п. 194 Доповіді досить рідкий процесуальний механізм, який, однак, можна знайти в деяких нових демократіях, повинен включати в себе обов'язкову і систематичну перевірку, яка проводиться національним Кон-

ституційним судом, перед прийняттям парламентом відповідної поправки до конституції [4].

Відповідно до ст. 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції [13].

Хоча у конституційному законодавстві Польщі відсутні положення, що стосуються здійснення контролю за внесенням змін до Конституції, для вітчизняного конституціоналізму дане питання має неабияке значення.

Як слушно зауважує Т. Бірмонтієне деякі зміни до конституції, особливо ті, що визнані органами конституційної юрисдикції неконституційними, привертають значну увагу суспільства, зумовлюють напруженість і гострі дискусії не лише щодо їх змісту, а й щодо повноважень конституційного суду втручатися в процес внесення змін до конституції. Рішення конституційних судів Турецької Республіки, України, Республіки Молдова привернули значну увагу і зумовили обговорення щодо повноважень органів конституційної юрисдикції займатися цією діяльністю. Найчастіше такі дискусії виникають у зв'язку з рішеннями конституційних судів щодо неконституційності внесених змін до конституції, які були чинними і застосовувались протягом певного періоду, тобто *ex-post* контроль [10, с. 223].

Порівняльна характеристика підходів до цього питання в зарубіжних державах дала можливість С. Різнику узагальнити, що: 1) національні конституції вкрай рідко передбачають конституційний контроль законопроектів про внесення змін до конституції

(попередній контроль); 2) конституційний контроль уже схвалених законів про внесення змін до конституції, як звичайно, прямо не закріплюється в нормативних текстах, натомість органи конституційної юрисдикції нерідко самостійно формують практику з цього приводу, логічно враховуючи своє титульне завдання захисту конституції; 3) національні конституції або ж конституційна практика вказують на значну перевагу у здійсненні саме процесуального (формального, процедурного) контролю змін до конституції, а не його змістовного (сутнісного, субстантивного) варіанту; 4) в рідкісних випадках національні конституції прямо забороняють конституційний контроль змін до них [23, с. 20-21].

Висновки. Аналіз основних підходів щодо внесення змін до конституцій України та Польщі дозволяє зробити висновок, що найбільш поширеними елементами механізму внесення змін до конституції є:

а) як Україна, так і Польща передбачають жорсткий спосіб внесення змін в Основні Закони;

б) України та Польща передбачають однаковий суб'єктний склад ініціаторів внесення змін до конституцій: парламент та глава держави. Проте, кількісний склад членів парламентів обох держав, які можуть ініціювати зміни до конституцій, відрізняється;

в) схожими є й парламентські процедури при внесенні змін до конституцій України та Польщі, а саме жорсткі процедурні норми, які регламентують порядок внесення змін до Основних Законів;

г) Україна та Польща передбачають можливість внесення змін до конституцій на референдумі. Однак, в Україні референдум щодо затвердження змін до деяких розділів Конституції є обов'язковим, а в Польщі референ-

дум щодо таких змін до Конституції є допустимим;

г) як Україна, так і Польща на конституційному рівні закріплюють положень стосовно обмеження для внесення змін до конституцій (зокрема, конституція не може бути змінена в умовах надзвичайного стану).

Важливим продовженням даного дослідження, на наш погляд, має стати аналіз практичної реалізації охарактеризованих конституційних процедур змін чинних конституцій України та Польщі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Погорілко В. Роль та значення Конституції в українському державотворенні і правотворенні. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження»*. 2006. № 1. С. 23-32.

2. Ющик О. І. Суперечності Конституції України як юридична передумова її змінення. *Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Збірник наукових праць*. 2008. Ч. 1. С. 41-45.

3. Шаповал В. П'ять років Конституції України: реалії і проблеми. *Віче*. 2001. № 6. С. 13-23.

4. Доклад о конституционных поправках, принят Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании (Венеция, 11-12 декабря 2009 г.) URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-rus) (дата звернення 14.06.2021)

5. Шаповал В. Юридичний феномен Конституції держави. *Вісник Конституційного Суду України*. 2003. № 5. С. 96-112.

6. Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykladu*. 12 wydanie. Warszawa, 2008. 438 s.

7. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

8. Тесленко М. «Непорушність» Конституції як особлива гарантія її правової охорони. *Право України*. 2006. № 11. С. 10-14.

9. Лунь З. І. *Правова охорона Конституції України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02*. Київ, 2003. 16 с.

10. Бірмонтієне Т. «Невидимі» поправки до конституції: роль конституційного суду. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 4-5. С. 223-238.

11. Тацій В.Я. Актуальні питання розвитку вітчизняного конституціоналізму на сучасному етапі державотворення. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 3 (54). С. 35-42.

12. Багрій О. Сутність принципу верховенства Конституції України. *Підприємство, господарство і право*. 2013. № 9. С. 83-87.

13. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 10.06.2021).

14. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> (дата звернення 10.06.2021).

15. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення 10.06.2021).

16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (дата звернення: 12.06.2021).

17. Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 318. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030570507> (дата звернення 12.06.2021).

18. Оніщенко О. В. Конституція України як основне джерело конституційного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 21 с.

19. Поличко Т. В. Верховенство конституційних норм у національній системі права: порівняльно-аналітичне дослідження: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2020. 21 с.

20. Polskie prawo konstytucyjne / Pod red. Dariusza Góreckiego. 4-te wydanie. Warszawa, 2012. 318 s.

21. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. 4. wydanie. Warszawa, 2008. 774 s.

22. Wojtczak D., Bisztyga A. Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły. *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*; (E-Monografie; nr 114). S. 65-76.

23. Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. 42 с.

REFERENCES:

1. Pogorilko, V. (2006). Rol' ta znachennja Konstituciji v ukraїns'komu derzhavotvorenni i pravotvorenni [The role and significance of the Constitution in Ukrainian state-building and law-making]. *Ukraїns'ko-grec'kij mizhnarodnij naukovij juridichnij zhurnal «Porivnjal'no-pravovi doslidzhennja» [Ukrainian-Greek International Scientific Legal Journal "Comparative Legal Research"]*, 1. 23-32 [in Ukrainian].

2. Jushhik, O. I. (2008). Superechnosti Konstituciji Ukraїni jak juridichna peredumova її zminennja [Contradictions of the Constitution of Ukraine as a legal precondition for its change]. *Aktual'ni problemi konstitucijnogo prava ta derzhavotvorennya: Zbirnik naukovih prac' [Actual problems of constitutional law and state formation: Collection of scientific works]*, 1, 41-45 [in Ukrainian].

3. Shapoval, V. (2001). P'jat' rokov Konstituciji Ukraїni: realii i problem [Five years of the Constitution of Ukraine: realities and problems]. *Viche [Chamber]*, 6, 13-23 [in Ukrainian].

4. Doklad o konstitucionnyh popravkah, prinjat Venecianskoj komisziej na 81-m plenarnom zasedanii (Venecija, 11-12 dekabnja 2009 g.) [Report on constitutional amendments adopted by the Venice Commission at its 81st plenary session (Venice, 11-12 December 2009)]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2010\)001-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2010)001-rus) (data zvernennja 14.06.2021)

5. Shapoval, V. (2003). Juridichnij fenomen Konstituciji derzhavi [Legal phenomenon of the Constitution of the state]. *Visnik Konstitucijnogo Sudu Ukraїni [Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine]*, 5, 96-112 [in Ukrainian].

6. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykladu. 12 wydanie. Warszawa, 2008. 438 s.

7. Sovgirja O.V., Shuklina N.G. (2018). *Konstitucijne pravo Ukraїni. Povnij kurs [Constitutional law of Ukraine. Full course]*. Kyiv: Jurinkom Inter [in Ukrainian].

8. Teslenko, M. (2006). «Neporushnist'» Konstituciji jak osobлива garantija її pravovoi ohoroni ["Inviolability" of the Constitution as a special guarantee of its legal protection]. *Pravo Ukraїni [Law of Ukraine]*, 11, 10-14 [in Ukrainian].

9. Lun', Z. I. (2003). *Pravova ohorona Konstituciji Ukraїni [Legal protection of the Constitution of Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

10. Birmontiene, T. (2016). «Nevidimi» popravki do konstituciji: rol' konstitucijnogo sudu ["Invisible" amendments to the constitution: the role of the constitutional court]. *Visnik Konstitucijnogo Sudu Ukraїni [Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine]*, 4-5, 223-238 [in Ukrainian].

11. Tacij, V.Ja. (2008). Aktual'ni pitannja rozvitku vitchiznjanogo konstitucionalizmu na suchasnomu etapi derzhavotvorennya [Current issues of development of domestic constitutionalism at the present stage of state formation]. *Visnik Akademii pravovih nauk Ukraїni [Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine]*, 3 (54), 35-42 [in Ukrainian].

12. Bagrij, O. (2013). Sutnist' principu verhovenstva Konstitucii Ukraïni [The essence of the principle of supremacy of the Constitution of Ukraine]. *Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo [Entrepreneurship, economy and law]*, 83-87 [in Ukrainian].
13. Konstitucija Ukraïni. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (data zvernennja 10.06.2021).
14. Pro Reglament Verhovnoï Radi Ukraïni: Zakon Ukraïni vid 10.02.2010 r. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> (data zvernennja 10.06.2021).
15. Pro vseukraïns'kij referendum: Zakon Ukraïni vid 26.01.2021 r. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (data zvernennja 10.06.2021).
16. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (дата звернення: 12.06.2021).
17. Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 318. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030570507> (дата звернення 12.06.2021).
18. Onishhenko, O. V. (2005) *Konstitucija Ukraïni jak osnovne dzherelo konstitucijnogo prava Ukraïni [Constitution of Ukraine as the main source of constitutional law of Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
19. Polichko, T. V. (2020). Verhovenstvo konstitucijnih norm u nacional'nij sistemi prava: porivnjal'no-analitchne doslidzhennja [The supremacy of constitutional norms in the national system of law: a comparative and analytical study]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
20. Polskie prawo konstytucyjne / Pod red. Dariusza Góreckiego. 4-te wydanie. Warszawa, 2012. 318 s.
21. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. 4. wydanie. Warszawa, 2008. 774 s.
22. Wojtczak D., Bisztyga A. Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły. *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*; (E-Monografie; nr 114). S. 65-76.
23. Riznik, S. V. (2021). *Konstitucijnist' normativnih aktiv: sutnist', metodologija ocinnjuvannja ta sistema zabezpečennja v Ukraïni [Constitutionality of normative acts: essence, methodology of estimation and system of maintenance in Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

Шкляр Іванна Володимирівна,

*аспірант кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, м. Київ, пл. Солом'янська, 1, e-mail: shkliar05@gmail.com тел.: +380976048189
<https://orcid.org/0000-0001-6451-3727>*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ

Анотація: У статті досліджується конституційно-правове регулювання права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації. Дослідження присвячено здійсненню систематизації нормативно-правових актів, що регулюють відносини, що виникають з приводу реалізації права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації, здійснено перелік основних міжнародних та регіональних нормативно-правових актів, що регулюють сферу трансплантації анатомічних матеріалів людини.

Життя та здоров'я є основоположними благами й одним з найвищих соціальних цінностей людини. Без дотримання цього права всі інші права не мають цінності і значення. Соціальне значення медичної допомоги із застосуванням трансплантації визначається функцією порятунку життя, реалізація якої потребує належного правового регулювання. Тому пріоритет сфери охорони здоров'я та медичного забезпечення населення серед інших сфер суспільства є безумовним та визначеним в українському законодавстві. Дотримання прав людини є ключовою національною ідеєю усіх демократичних країн світу.

Дослідження забезпечення конституційно-правового регулювання права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації в Україні має важливе практичне значення для подальшого розвитку законодавства у сфері трансплантації, вдосконалення гарантій прав із використанням трансплантації в Україні, реалізації права на медичну допомогу із застосуванням трансплантації та його захисту, а також для покращення практичної діяльності уповноважених суб'єктів у відповідній сфері.

Нормативна база дослідження представлена національним та зарубіжним законодавством, що стосується забезпечення конституційно-правового регулювання права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації анатомічних матеріалів людині та міжнародними правовими документами.

Читачі матимуть можливість більш глибоко дослідити питання, що висвітлюються у даній статті завдяки матеріалу, що викладений у даній темі.

Ключові слова: конституційно-правове регулювання, конституційно-правові норми, право на медичну допомогу із застосуванням трансплантації.

Shkliar Ivanna Volodymyrivna,

Postgraduate Student of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Sq. Solomyanska, 1, e-mail: shkliar05@gmail.com tel. : +380976048189 <https://orcid.org/0000-0001-6451-3727>

ENSURING CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE HUMAN RIGHT TO MEDICAL CARE WITH THE APPLICATION OF TRANSPLANTATION

Abstract. The article examines the constitutional and legal regulation of the human right to medical care with the use of transplantation. The study is devoted to the systematization of regulations governing relations arising from the implementation of the human right to medical care through transplantation, a list of major international and regional regulations governing the transplantation of human anatomical materials.

Life and health are fundamental benefits and one of the highest social values of man. Without this right, all other rights have no value and significance. The social significance of medical care with the use of transplantation is determined by the function of saving lives, the implementation of which requires proper legal regulation. Therefore, the priority of health care and medical care among other spheres of society is unconditional and defined in Ukrainian legislation. Respect for human rights is a key national idea of all democracies around the world.

The study of ensuring the constitutional and legal regulation of the human right to medical care using transplantation in Ukraine is important for the further development of legislation in the field of transplantation, improving guarantees of rights using transplantation in Ukraine, realization of the right to medical care using transplantation and its protection. also to improve the practical activities of authorized entities in the relevant field.

The normative base of the study is represented by national and foreign legislation concerning the provision of constitutional and legal regulation of the human right to medical care with the use of transplantation of anatomical materials to humans and international legal instruments.

Readers will have the opportunity to explore in more depth the issues covered in this article through the material presented in this topic.

Key words: constitutional and legal regulation, constitutional and legal norms, the right to medical care with the use of transplantation.

Постановка проблеми в загальному вигляді. На сьогоднішній день рівень реалізації та захисту прав людини в галузі охорони здоров'я є дуже низьким, а тому важливого значення набуває дослідження проблематики забезпечення конституційно-правового регулювання права людини на медичну допомогу, і в особливості із застосуванням трансплантації анатомічних матеріалів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню тематики забезпечення конституційно-правового регулювання права на медичну допомогу приділяли увагу такі вчені, як С.В.Гринчак, К.В.Гребенникова, О.С.Карєва, А.М.Колодій, Ю.В.Коренга, М.М.Малеїна, А.Ю.Олійник, Л.А.Ольховик, В.І.Пішта, В.Ф.Погорілко, І.Р.Пташник, П.М.Рабінович, В.П.Сальникова, О.С.Сідей, І.Я.Сенюта, Р.О.Стефанчук, В.Ю.Стеценко, С.Г.Стеценко, В.М.Шульга та ін.

Мета статті (постановка завдання). Полягає у всебічному та змістовному висвітленні конституційно-правового регулювання права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації.

Виклад основного матеріалу. За даними МОЗ України потребу для нашої країни становить щорічно 2000 пересадок нирки, 1500 – печінки, близько 1000 – серця, 600 – кісткового мозку. В середньому в Україні проводять 120-140 операцій по трансплантології в рік, при цьому менше 15% з них – з використанням органів померлих донорів. За рівнем розвитку сфери трансплантології Україна займає останнє місце в Європі. Для порівняння: в США за 2016 р. виконано близько 19 тис. пересадок нирок, 7,8

тис. – печінки, 3 тис. – серця, 2,3 тис. – легенів [1].

Конституційно-правове регулювання здійснюється за допомогою певної системи правових засобів, наприклад конституційно-правових норм, а головними засобами впливу конституційного права на суспільні відносини є встановлення правоздатності, визначення правового статусу та реалізація прав і обов'язків за допомогою правовідносин.

Вчений В.О. Боняк визначає поняття конституційно-правове регулювання як здійснюваний уповноваженими суб'єктами правотворчої, правоінтерпретаційної та правозастосовної діяльності за допомогою системи юридичних засобів (передусім, конституційно-правових норм) владний вплив на суспільні відносини, що становлять предмет галузі конституційного права, з метою їх упорядкування, охорони та розвитку[2].

Отже, під конституційно-правовим регулюванням права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації в Україні слід розуміти нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що виникають у результаті здійснення діяльності у сфері застосування спеціального методу лікування, що полягає в пересадці органів чи інших анатомічних матеріалів людині від донора до реципієнта для реалізації конституційного права реципієнта на медичну допомогу, що має на меті упорядкувати відносини у сфері трансплантації, організувати їх захист, розвиток та забезпечити дотримання міжнародних стандартів у зазначеній сфері.

Оскільки формою зовнішнього вираження та закріплення конститу-

ційно-правових норм є джерела конституційного права, необхідно їх систематизувати за їхньою юридичною силою. До них належить:

- ратифіковані міжнародні договори;
- Конституція України;
- Кодекси України;
- закони України;
- інші акти нормативного характеру, що містять конституційно-правові норми і приймаються Верховною Радою України або всеукраїнським референдумом;
- нормативні укази Президента України;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;
- нормативно-правові акти колишніх СРСР та УРСР, які є джерелами конституційного права України на підставі принципу правонаступництва;
- акти органів місцевого самоврядування;
- акти місцевих референдумів.

Міжнародне законодавство про трансплантацію анатомічних матеріалів людині включає широке коло принципово-важливих документів. Необхідно зазначити, що наближення законодавства України до міжнародних стандартів є основою процесу світової інтеграції [3, с. 57].

Імплементация міжнародних стандартів забезпечення прав людини, визнаних європейським та загальносвітовим співтовариством у сфері трансплантації анатомічних матеріалів є необхідністю на шляху прагнення України бути рівноправним учасником міжнародних суспільних відносин зі світовими співтовариствами. Цей процес пристосування відбувається

через включення міжнародних стандартів та принципів трансплантації у вітчизняне законодавство [4, с.72].

Відповідно до Конституції України від 26 червня 1996 року чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [5].

Керівні вказівки, що регулюють здійснення трансплантації анатомічних матеріалів людини затверджені в Директивах ЄС:

1) Директива 2004/23/ЄС від 31 березня 2004 року «Про встановлення стандартів якості та безпеки для донорства, закупівлі, тестування, обробки, збереження, зберігання і розподілу людських тканин і клітин» – дає визначення таким термінам, як клітина, тканина, донор, донорство, тощо. Дана Директива зобов'язує Держави приймати всіх необхідних заходів для забезпечення факту, що такі дії, як тестування, забір органів, розповсюдження здійснюються кваліфікованими та спеціально навченими особами в акредитованих установах. Імпорт та експорт клітин та тканин повинен бути зробленим у відповідності з усіма процедурами акредитованими органами [6].

2) Директива Комісії 2006/17/ЄС від 08 лютого 2006 року щодо певних технічних вимог для донорства, закупівлі і тестування тканин і клітин людини – встановлює критерії для відбору, які застосовуються для потенційних донорів клітин та тканин, репродуктивних клітин, включаючи всі необхідні тести, які повинні бути зроблені для таких донорів, перераховує всі вимоги для забору таких тканин та клітин [7].

3) Рішення Комісії 2010/453/ЄС від 03 серпня 2010 року – встановлює вказівки стосовно умов перевірок та контролю, а також для підготовки та атестації посадових осіб, в сфері людських тканин і клітин [8].

4) Посібник з безпеки та забезпечення якості для органів, тканин і клітин. Видання II – зазначає умови та вимоги для закупівлі органів, клітин і тканин, вимоги, які ставляться для живих і померлих донорів, для транспортування, зберігання, розподілу трансплантатів, вимоги для перед-, під час і після-трансплантаційного періоду [9].

В законодавстві цивілізованих держав норми, що гарантують захист вищих соціальних цінностей, життя і свободи людини, зафіксовані в нормативному документі найвищою юридичної сили – Конституції. Зокрема, Конституція України у статті 3 передбачає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Але аналіз положень Конституції України дає можливість зробити висновок про відсутність норм Основного закону держави, які прямо вказують на трансплантацію. Водночас, Конституція України, як документ, що має вищу юридичну силу, в статті 49 передбачає: «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування»[5]. Ця стаття проголошує обов'язок державних і комунальних закладів охорони здоров'я надавати безоплатну медичну допомогу за рахунок коштів відповідного бюджету, страхових внесків, інших надходжень. Будучи загальнообов'язковим нормативним актом, Конституція в даному випадку

регулює загальні принципи надання медичної допомоги, що дає підстави вважати ці положення актуальними й у сфері трансплантології.

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року в ст. 290 закріплює право повнолітньої дієздатної фізичної особи бути донором крові, її компонентів, а також органів та інших анатомічних матеріалів та репродуктивних клітин, а особам, що не досягли повноліття бути живим донором гемопоетичних стовбурових клітин [10]. Цивільний кодекс України вміщує бланкетні норми, які зазначають, що діяльність пов'язана із трансплантацією, а саме донорство крові, її компонентів, органів та інших анатомічних матеріалів, репродуктивних клітин здійснюється відповідно до закону.

Разом із можливостями, що дає трансплантація органів та анатомічних матеріалів звісно виникають і зловживання в цій сфері медичної діяльності, що пов'язано в першу чергу із браком донорських органів та інших анатомічних тканин для трансплантації. Тому не дивно, що у правовому полі встановлена відповідальність за порушення передбаченого чинним законодавством порядку трансплантації анатомічних матеріалів людини.

Так ст. 143 Кримінального Кодексу України від 2001р. передбачає відповідальність за порушення встановленого законом порядку здійснення трансплантації, вилучення у людини шляхом примушування або обману її анатомічних матеріалів з метою трансплантації, незаконну торгівлю анатомічними матеріалами [11].

Закон є первинним регулятором суспільних відносин та основним нормативним орієнтиром в державі.

Одним із перших нормативних актів, що регулював трансплантацію, був Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року, що актуальний і на сьогоднішній день. Ст. 47 передбачає, що застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини здійснюється у визначеному законом порядку, а ст.52 вводить новели у сфері трансплантації в Україні, а саме дає визначення моменту незворотної смерті та встановлює межі вжиття активних заходів щодо підтримання життя хворого, а також визначає обов'язок перед медичними працівниками надавати медичну допомогу в повному обсязі хворому, який перебуває в невідкладному стані[12]. Моментом незворотної смерті людини є момент смерті її головного мозку або її біологічна смерть. Це безпосередньо впливає на можливість здійснення посмертного донорства, адже українське законодавство вказує що вилучення анатомічних матеріалів з тіла людини при посмертному донорстві можливе тільки після визначення її стану як незворотна смерть. Смерть мозку визначається при повному і незворотному припиненні всіх його функцій, що реєструється при працюючому серці і штучній вентиляції легень, а біологічна смерть людини встановлюється на підставі діагностичних критеріїв біологічної смерті людини, наприклад незворотне припинення кровообігу та дихальних функцій чи поява ранніх або пізніх трупних змін.

У ході проведення медичної реформи 17 травня 2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних

матеріалів людині», що є спеціалізованим нормативно-правовим актом у сфері трансплантації анатомічних матеріалів людині в Україні [13]. Даний Закон України набрав чинності 1 січня 2019 року та вніс цілий ряд змін до законодавства у частині, що стосується трансплантології:

- здійснено удосконалення термінологічного апарату;
 - введення нових категорій правовідносин;
 - запровадження посади трансплант-координатора;
 - заміна органу виконавчої влади, що здійснює управлінську діяльність, пов'язану з трансплантацією;
 - передбачено створення та наповнення Єдиної державної інформаційної системи трансплантації, що призначена для збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, обробки інформації та здійснення автоматизованого об'єктивного і неупередженого розподілу анатомічних матеріалів людини, визначення пари «донор-реципієнт» шляхом утворення цілої низки реєстрів (реєстр анатомічних матеріалів людини, призначених для трансплантації; реєстр живих донорів; реєстр реципієнтів, інформацію про волевиявлення особи про надання згоди або незгоди на посмертне донорство);
 - наділення закладів охорони здоров'я та наукових установ усіх форм власності правом на здійснення діяльності з трансплантації;
 - внесення змін до Кримінального Кодексу України, Основ законодавства України про охорону здоров'я та низки нормативно-правових актів.
- Нормативними актами компетентних органів, що видаються на

підставі закону, відповідно до закону і для його виконання виступають підзаконні нормативно-правові акти. Застарілість підзаконних нормативно-правових актів або ж взагалі їх відсутність стає значною перепорою для нормального функціонування надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації. Акти, які видає Кабінет Міністрів України є підзаконними, а тому вони спрямовані на детальніше та більш конкретне нормативне регулювання трансплантації, оскільки закони не можуть охопити увесь спектр відносин, що виникають у досліджуваній сфері. Підзаконний акт приймається на основі положень Конституції України та інших законів і не повинен їм суперечити.

Однією із причин неефективного функціонування трансплантологічної сфери є більшість підзаконних актів, що втратили свою актуальність або ж відсилають до попереднього закону про трансплантацію. Окрім цього, передбачені законом нові виконавчі органи не були створені, а порядок їх діяльності не визначений і не встановлений. Не менш значущою була проблема фінансування діяльності пов'язаної із трансплантацією.

Висновки. Забезпечення конституційно-правового регулювання права людини на медичну допомогу із застосуванням трансплантації здійснюється за допомогою нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини, що виникають у результаті діяльності, пов'язаної із трансплантацією, з метою упорядкування, захисту та розвитку таких суспільних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Трансплантология в Украине: опасения, предубеждение, надежда. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://fp.com.ua/articles/transplantologyua-v-ukrayne-opasenyua-predubezhdenye-nadezhda/>
2. Боняк В.О. Методологічний аналіз сучасний інтерпретації поняття «конституційно-правове регулювання» / В.О.Боняк Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції Спецвипуск, ч.2, 2017. С. 19-23
3. Кучинська О.П. Правові питання імплементації загальновизначених міжнародних стандартів у галузі прав людини у вітчизняне кримінальне процесуальне законодавство. Часопис цивільного і кримінального судочинства. № 1. 2016. С. 57–61.
4. Новицька М.М. Адміністративно-правове регулювання трансплантації анатомічних матеріалів людини в Україні, дис.канд.юрид.наук: 12.00.07 Суми 2019, – с.72.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. Directive 2004/23/EC on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0023:EN:NOT>.
7. Commission Directive 2006/17/EC of 8 February 2006 implementing Directive 2004/23/EC. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O>
8. J:L:2012:327:0024:0025:EN:P DF2010/453/EU: Commission Decision of 3 August 2010 establishing guidelines concerning the conditions of inspections and control measures, and on the training and qualification of officials, in the field of human tissues and cells provide for in Directive 2004/23/EC

of the European Parliament and of the Council (notified under document C(2010) 5278). [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010D0453>

9. Council of Europe Guide to safety and quality assurance for organs, tissues and cells – 2st Edition Council of Europe, September 2004. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.coe.int/t/dg3/health/Source/GuideSecurity2_en.pdf

10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

11. Кримінальний Кодекс України від 05 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

12. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

13. Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» від 17 травня 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19>

REFERENCES:

1. Spetsializovane medychno internet vydannia Farmatsevt praktik [Specialized medical online publication «Farmatsevt praktik»]. <https://fp.com.ua> Retrieved from <https://fp.com.ua/articles/transplantologyya-v-ukrayne-opasenyya-predubezhdenye-nadezhda/> [in Russian].

2. Boniak V.O. (2017) metodolohichnyi analiz suchasnykh interpretatsiy poniatia “konstytutsiyno-pravove reguluvannia” [Methodological analysis of modern interpretations of the concept of “constitutional and legal regulation”] Part 2. Spetsvyпуск.

3. Kuchynska O.P. (2016). Pravovi pytannia implementatsii zahalnovyznanykh mizhnarodnykh standartiv u haluzi prav ludyny u

vitczyzniane kryminalne protsesualne zakonodavstvo [Legal issues of implementation of generally accepted international standards in the field of human rights in domestic criminal procedural legislation]. *Chasopys tsyvilnoho ta kryminalnoho sudochynstva*, 1, 57-61 [in Ukrainian].

4. Novytska, M.M. (2019). Administratyvno-pravove rehuliuвання transplantatsii anatomicnykh materialiv ludyni v Ukraini [Administrative and legal regulation of transplantation of anatomical materials to humans in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Sumy [in Ukrainian].

5. Konstytutsia Ukrainy (1996) [«The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996»], (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

6. Directive 2004/23/EC on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0023:EN:NOT>.

7. Commission Directive 2006/17/EC of 8 February 2006 implementing Directive 2004/23/EC. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:327:0024:0025:EN:PDF>

8. 2010/453/EU: Commission Decision of 3 August 2010 establishing guidelines concerning the conditions of inspections and control measures, and on the training and qualification of officials, in the field of human tissues and cells provide for in Directive 2004/23/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document C(2010) 5278). [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010D0453>

9. Council of Europe Guide to safety and quality assurance for organs, tissues and cells – 2st Edition Council of Europe, September 2004. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.coe.int/t/dg3/health/Source/GuideSecurity2_en.pdf

10. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [Civil Code Ukraine]. (2003, January 16). (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

11. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code Ukraine]. (2001, April 05). (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

12. Zakon Ukrainy «Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia» (1992) [The Law of Ukraine « On the application of transplantation of anatomical materials to a person »]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19> [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy «Pro zastosuvannia transplantatsii anatomichnykh materialiv ludyni» (2018) [The Law of Ukraine «Fundamentals of Ukrainian legislation on health care»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> [in Ukrainian].

УДК 341.171:341.217(4)

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-98-105](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-98-105)

Табачук Назарій Петрович,

магістр міжнародного права, молодший науковий співробітник з міжнародного права, провідний спеціаліст відділу ринків виробничих галузевих товарів Департаменту досліджень і розслідувань ринків виробничої сфери, фармацевтики та рітейлу, Антимонопольний комітет України, 03035, м. Київ, вул. Митрополита Василя Липківського, 45, тел.: (044) 251-62-11, email: tabachuk.nazarii@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1819-5593>.

РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ТА СУДУ ЄС У ФОРМУВАННІ КОНЦЕПЦІЇ КОЛЕКТИВНОГО ДОМІНУВАННЯ

Анотація. Антимонопольне регулювання забезпечує добросовісну конкуренцію, яку може бути підірвано з боку приватних суб'єктів господарювання у формі викривлення умов конкуренції в результаті зловживання домінуючим становищем. Матеріальний зміст правил конкуренції в Євросоюзі, які було сформульовано ще в Договорі про заснування Європейського економічного співтовариства, залишився незмінним у чинному Лісабонському Договорі про функціонування ЄС. Однак, масив правових інструментів зазнавав кардинальних змін упродовж усього часу існування Європейського співтовариства, а згодом і Євросоюзу, за рахунок трансформації правозастосовної практики.

У зв'язку з посиленням процесів діджиталізації, глобалізації, лібералізації торгівлі та відкриттям національних ринків забезпечення добросовісної конкуренції в умовах ринкової економіки стає першочерговим завданням не тільки для внутрішньонаціонального, а й для міжнародно-правового регулювання. У даному контексті зростає роль Європейської Комісії не лише як правозастосовного органу щодо статті 102 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), а як інституції, здатної визначати подальший напрямок розвитку правового регулювання домінування на ринку в рамках ЄС, застосовуючи при цьому власні підходи до концепції домінування.

Європейська Комісія як основний правозастосовний орган у сфері конкуренції значно розвинула концепцію домінування та закріпила регулювання щодо статті 102 ДФЄС у відповідному документі – Керівних принципах для Комісії у правозастосовній діяльності щодо статті 102 ДФЄС. Європейська Комісія та Суд ЄС значно розвинули практику застосування та тлумачення статті 102 ДФЄС. Це зумовлено, тим, що стаття 102 ДФЄС наводить невичерпний перелік прикладів зловживань монопольним (домінуючим) становищем, що надає певну дискрецію Комісії у застосуванні статті 102 ДФЄС, а у Суду ЄС у її тлумаченні. Концепція колективного домінування була розроблена як в рамках справ, які розглядалися на основі положень ДФЄС, так і Регламенту ЄС № 139/2004 про злиття. Наріжним каменем у подальшому розвитку даної концепції є критерії, встановлені у справі *Airtours/First Choice*.

Ключові слова: антимонопольне право, Європейський Союз, Європейська Комісія, Договір про функціонування Європейського Союзу, колективне домінування, монопольне (домінуюче) становище.

Tabachuk Nazarii Petrovych,

Master of International Law, Junior Researcher in International Law, leading specialist of the Industrial Products Markets Division of the Department of Research and Investigation of Industrial Markets, Pharmaceuticals and Retail, Antimonopoly Committee of Ukraine, 03035, Kyiv, Str. Mytropolyta Vasylia Lypkivskogo, 45, tel.: (044) 251-62-11, email: tabachuk.nazarii@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1819-5593>.

THE ROLE OF THE EUROPEAN COMMISSION AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN FORMING THE CONCEPT OF COLLECTIVE DOMINANCE

Abstract. Antitrust regulation ensures fair competition, which can be undermined by private business entities in the form of distorted conditions of competition through the abuse of dominance. The material content of competition rules in the European Union, which were formulated in the Treaty establishing the European Economic Community, remained unchanged in the current Lisbon Treaty on the functioning of the EU. However, the array of legal instruments has undergone fundamental changes throughout the entire existence of the European Community, and subsequently the European Union, due to the transformation of law enforcement practice.

In connection with the strengthening of the processes of digitalization, globalization, trade liberalization and the opening of national markets, ensuring fair competition in a market economy becomes a priority task not only for domestic, but also for international legal regulation. In this context, the role of the European Commission is increasing not only as a law enforcement body under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (the TFEU), but as the institution capable of determining the further direction of development of legal regulation of market dominance within the EU, applying its own approaches to the concept of dominance.

The European Commission, as the main enforcement agency in the field of competition, has significantly developed the concept of dominance and consolidated the regulations under Article 102 of the TFEU in the corresponding document – Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings. The European Commission and the Court of Justice of the European Union have significantly developed the practice of applying and interpreting Article 102 TFEU. This is due to the fact that Article 102 of the TFEU includes an inexhaustible list of examples of abuse of a monopoly (dominant) position, thus providing a certain discretion to the Commission in the application of Article 102 of the TFEU, and the Court of Justice of the EU in its interpretation. The concept of collective dominance has been developed within the TFEU related cases and in the Council Merger Regulation (EC) No 139/2004. A cornerstone in the further development of this concept is the criteria established in the *Airtours / First Choice* case.

Keywords: antitrust law, the European Union, the European Commission, Treaty on the Functioning of the European Union, collective dominance, a dominant position.

Постановка проблеми. Ратифікована Угода про асоціацію між Україною та ЄС (зокрема, розділ IV «Торгівля, і питання пов'язані з торгівлею» в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС) зумовлює відтворення та забезпечення ефективного конкурентного середовища в рамках створюваної зони вільної торгівлі. У зв'язку з цим, необхідне дослідження новітньої практики Європейської Комісії та Суду ЄС щодо правового регулювання домінування шляхом аналізу підходів до концепції колективного домінування, та врахування їх при здійсненні реформи національного антимонопольного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Конкурентне право ЄС, практику Європейської Комісії та Суду ЄС у цій галузі досліджували такі зарубіжні науковці як М. Коппола, П. Акман, Дж. Алісон, М. Грілло, Дж. Кларке, В. Кора, Х.А. Косма, І. Ліанос, І. Махер. Серед вітчизняних науковців можна виділити праці В. Андрущенко, Т. Комарової, В. Лук'янець, К. Смирнової тощо. Однак, дослідження питання регулювання домінування на ринку в рамках ЄС через призму новітньої практики Європейської Комісії з урахуванням концепції колективного домінування достатнім чином не здійснювалося, хоча дана тема особливо важлива у світлі євроінтеграції та приведення національного конкурентного законодавства до стандартів Європейського Союзу та практики відповідних інституцій ЄС.

Мета статті (постановка завдання) – виявлення закономірностей у практиці Європейської Комісії та Суду ЄС при розгляді справ, у яких наявне колективне домінування під-

приємств, та окреслення результатів діяльності відповідних інституцій при виробленні концепції колективного домінування.

Виклад основного матеріалу. Стаття 102 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) забороняє зловживання монопольним становищем [1]. Порядок застосування та деталізація даного положення викладені в Регламенті Ради (ЄС) № 1/2003 від 16 грудня 2002 року щодо імплементації правил конкуренції, визначених статтями 81 та 82 Договору, який також може застосовуватися національними органами з питань конкуренції [2].

Вперше питання застосування статті 102 ДФЄС розглядалось Судом загальної юрисдикції ЄС (Загальний суд) в об'єднаних справах *T-68/89, 77/89 і 78/89 Societa Italiana Vetro [Re Italian Flat Glass]* [3]. Три італійських виробника листового скла, яким належало від 79 до 95 % італійського ринку листового скла, змовилися розділити ринок, розподіляючи квоти між собою і фіксуючи ціни на скло. Європейська Комісія (Комісія) встановила, що ці суб'єкти господарювання порушили статті 101 (1) і 102 ДФЄС. В результаті дані суб'єкти господарювання намагалися оскаржити це рішення у Суді загальної юрисдикції.

Суд загальної юрисдикції частково скасував рішення Комісії на тій підставі, що Комісія не надала достатніх доказів існування домінування. Однак, доцільність застосування статей 101 і 102 ДФЄС не піддавалося сумніву. Судом було зазначено, що Комісія при розгляді статті 102 ДФЄС не повинна просто повторно використовувати докази, які бралися до уваги при

дослідженні порушення статті 101 (1) ДФЄС, тобто робити висновки з того факту, що відповідні суб'єкти господарювання володіли значною часткою на ринку, та в силу цього факту, в поєднанні з їх неправомірною діяльністю, стверджувати, що вони колективно зловживали своїм домінуючим становищем. Навпаки, Комісія повинна чітко розрізняти сферу застосування кожної статті і, таким чином, повинна проводити незалежну оцінку фактичної ситуації у світлі вимог, викладених в обох статтях.

Слід зазначити, що Комісія врахувала рішення *Загального суду*, і в справах *T-24-26, 28/93 Compagnie Maritime Belge* [4] окремо розглянула порушення статті 101 (1) ДФЄС та порушення статті 102 ДФЄС. *Загальний суд* підтвердив спільне застосування статей 101 (1) і 102 ДФЄС. Він встановив, що колективне домінуюче становище складається з декількох суб'єктів господарювання, здатних разом, зокрема, через фактори, що породжують зв'язок між ними, проводити спільну політику на ринку і діяти в значній мірі незалежно від своїх конкурентів, своїх клієнтів і, в кінцевому підсумку, споживачів.

У справі *T-228/97 Irish Sugar* [5] *Загальний суд* підтвердив, що колективне домінуюче становище може застосовуватися до вертикальних відносин. На момент прийняття рішення у даній справі ця концепція була досить заплутаною, адже у відповідному законодавстві не існувало визначення. Також було незрозуміло, які структурні або економічні зв'язки між суб'єктами господарюваннями необхідні для встановлення колективного домінування. Однак, було ясно, що введення концепції колективного домінування

повинно було допомогти Комісії у вирішенні проблеми олігополістичних ринків, на яких суб'єкти господарювання, не вступаючи в заборонені угоди або узгоджені дії, коригують свою поведінку по відношенню до своїх конкурентів таким чином, щоб це було вигідно для них, але невигідно для їх клієнтів і споживачів в цілому.

Така невизначеність була частково вирішена, коли стало очевидно, що концепція колективного домінування має те ж значення відповідно до статті 102 ДФЄС, як і відповідно до Регламенту ЄС № 139/2004 про злиття [6]. Однак, важливо відзначити, що відповідно до статті 102 ДФЄС колективне домінування оцінюється ретроспективно, в той час як відповідно до Регламенту ЄС № 139/2004 про злиття здійснюється перспективний аналіз відповідного ринку, щоб вирішити чи призведе передбачуване злиття до створення або посилення колективного домінування.

Найбільш важливе рішення про колективне домінування винесено Судом загальної юрисдикції у справі *T-342/99 Airtours / First Choice* [7]. *Загальний суд* погодився із заявниками у тому, що для встановлення колективного домінування необхідні три умови:

- взаємна обізнаність відповідних суб'єктів господарів щодо прийняття та реалізації спільної політики;
- стійкість, що означає необхідність введення механізму стримування, який забезпечує певну єдність всередині олігополії і, таким чином, утримує її членів від відхилення від спільної політики, прийнятої на відповідному ринку;

- відсутність конкурентних обмежень, що дозволяє суб'єктам господарювання домінуючої олігополії діяти незалежно від своїх клієнтів і споживачів, існуючих або потенційних.

Отже, визначене таким чином колективне домінування ґрунтується на негласній координації між відповідними суб'єктами господарювання, а не на будь-яких структурних або економічних зв'язках між ними, хоча, у разі існування таких зв'язків, виявлення колективного домінування полегшується.

Враховуючи практику Комісії та Суду ЄС, можна стверджувати, що умови, викладені у справі *Airtours / First Choice*, будуть виконуватися нечасто. У даній справі Суд загальної юрисдикції скасував рішення Комісії на тій підставі, що Комісія не надала переконливих доказів, що підтверджують її висновок про те, що передбачуване придбання *Airtours of First Choice* призведе до колективного домінування трьох суб'єктів господарювання (*Airtours / First Choice*, *Thompson Travel Group* та *Thomas Cook*) на ринку короткострокових туристичних поїздок з Великобританії. У подальшій своїй практиці Комісія, врахувавши позицію *Загального суду*, обережно застосовувала визначення колективного домінування, викладене в цій справі.

У справі *T-193/02 Piau* [8] *Загальний суд* зазначив, що Комісія помилилася, вирішивши, що Міжнародна федерація футбольних асоціацій (FIFA), швейцарська асоціація, членами якої є національні асоціації професійних та аматорських футбольних клубів, не займала колективне домінуюче становище на ринку агентських послуг для гравців. Хоча *Загальний суд* вирішив, що три умови, викладені у справі

Airtours / First Choice, були дотримані, він не виявив ознак зловживання FIFA своїм колективним домінуючим становищем.

Із судової практики випливає, що *Загальний суд* встановив необхідний стандарт доведення як щодо встановлення існування колективного домінування, так і по відношенню до зловживання цим положенням, на дуже високому рівні. Слід зазначити, що суб'єкти господарювання на олігополістичному ринку водночас незалежні один від одного і взаємозалежні. Якщо один із них підвищить ціни, він втрачить очевидну вигоду, яку отримує від дзеркальної поведінки своїх конкурентів. Він також повинен усвідомлювати, що будь-які дії по збільшенню своєї частки на відповідному ринку, наприклад, шляхом різкого зниження цін, призведуть до аналогічних дій, вжитих його конкурентами. Таким чином, олігополісти усвідомлюють, що вони не отримають ніякої вигоди від таких дій, тому що в результаті відбудеться колективне зниження рівня цін. Для забезпечення високого прибутку вони не вживатимуть жодних заходів, спрямованих на зміну існуючої ситуації на відповідному ринку. Однак, цього буде недостатньо для порушення статті 102 ДФЄС, оскільки існують додаткові вимоги, викладені в тесті *Airtours / First Choice*.

Таким чином, концепція колективного домінування відображає ситуацію, коли колективне утворення займає колективне домінуюче становище. Колективне домінування встановлюється шляхом оцінки різних зв'язків або «пов'язаних факторів» між суб'єктами господарювання. Домінуюче положення ґрунтується на

декількох різних факторах, а саме на ринкових частках відповідного суб'єкта господарювання, врівноважуючій силі покупця і вхідних бар'єрах. У той же час, колективне домінування визначається на основі ефекту, що означає, що колективне домінуюче становище встановлюється тоді, коли сторони представляють себе і діють як колективне утворення по відношенню до своїх конкурентів. Це означає, що у випадках колективного домінування наголос робиться на пов'язуючих чинниках між суб'єктами господарювання. Однак, у випадках одиночного домінування встановлення таких факторів не потрібне з очевидних причин.

Крім того, потребує уточнення поняття «зловживання» за змістом статті 102 ДФЄС у справах про колективне домінування. Навіть якщо і є загальне визначення даного поняття, і в таких випадках виявляються зловживання, тим не менш необхідно внести ясність в майбутні справи, що впливають із даної статті. Із зазначеного вище впливає, що здійснення доведення наявності одиночного домінування та зловживанням більш просте, ніж у справах про колективне домінування. Наприклад, існують різні види зловживань, які будуть розглядатися як такі, що перешкоджають конкуренції і, отже, є зловживаннями. Однак, такої доктрини не існує з точки зору випадків колективного домінування, скоріше, вона переосмислюється і в подальшому використовується аналогічним чином. Така ситуація створює проблему для судів ЄС при визначенні того чи певний випадок колективного домінування є зловживанням чи ні. Таким чином, випадки колективного домінування не такі прості. На пер-

ший погляд здається, що неможливо створити аналогічну доктрину щодо колективного домінування, при якій деякі дії завжди будуть розглядатися як зловживання, якщо вони здійснюються колективним утворенням, яке займає домінуюче становище. Тим не менш, у цьому контексті слід внести додаткову ясність, оскільки це може призвести до випадків, коли справи, які слід заборонити на тій підставі, що вони перешкоджають конкуренції, не розглядатимуться судами ЄС через те, що доктрина не настільки зрозуміла, щоб її застосовувати.

Колективне домінуюче становище як таке може бути підсилене різними способами в порівнянні з одноосібним домінуючим становищем, зокрема, шляхом обмеження внутрішнього тиску, а не зовнішнього. Крім того, проблема конкуренції на олігополістичному ринку часто виникає з скоординованої діяльності, яка за своєю природою відрізняється від наслідків, що виникають в результаті односторонньої діяльності та зловживання ринковою владою. Таким чином, ця концепція повинна мати інше застосування, коли справа доходить до колективного домінування, особливо, на олігополістичних ринках. На жаль, існуюча доктрина, на думку автора даної магістерської роботи, має занадто вузьке визначення.

Висновки. Отже, концепція колективного домінування була розроблена як в рамках справ, розглянутих в контексті ДФЄС, так і Регламенту ЄС № 139/2004 про злиття. Можна дійти висновку, що дана концепція в обох напрямках тлумачиться приблизно однаково. Однак, як уже зазначалося, найбільша різниця між цими двома

сферами застосування полягає в тому, що існування колективного домінуючого становища не забороняється як таке у справах щодо порушення статті 102 ДФЄС. Розвиток концепції колективного домінування не супроводжувався проблемними питаннями, оскільки справи, що розглядаються в рамках ДФЄС та Регламенту ЄС № 139/2004, досить схожі. Тим не менш, оскільки було показано, що самого існування колективного домінуючого становища часто буває досить для того, щоб виявити подальше зловживання у справах, що розглядаються в рамках Регламенту ЄС про злиття, слід зазначити, що таку відмінність необхідно враховувати. Критерії, встановлені у справі *Airtours / First Choice* відіграли важливу роль для розгляду справ як в рамках ДФЄС так і вищезазначеного Регламенту.

Концепція колективного домінування може й надалі розвиватися та доповнюватися як в справах, пов'язаних з ДФЄС, так і з Регламентом ЄС про злиття. Також Суди ЄС можуть продовжувати посилатися на справи в рамках відповідного Регламенту при оцінці справа в рамках ДФЄС, і навпаки. Однак, слід проявляти обережність при використанні підходів з іншої сфери. Багато в чому дані сфери схожі. Наприклад, визначення того, що являє собою «колективне утворення», буде однаковим для обох сфер. Однак, поняття «зловживання», яке уже було розроблено, необов'язково однаково тлумачиться у цих різних сферах. Таким чином, існує потенційна проблема, яка виникає, коли справи, що розглядаються в рамках ДФЄС будуть посилатися з метою отримання визначення поняття «зловживання» на спра-

ви, у яких здійснюється дослідження одноосібного домінування, або на окремі справи в рамках Регламенту ЄС № 139/2004 про злиття. Через подібність між поняттям «зловживання» як у справах щодо одноосібного домінування, так і колективного домінування правова доктрина намагалася вирішити проблему олігополії в рамках статті 102 ДФЄС. Таким чином, з точки зору законодавства і політики ЄС концепція колективного домінування не може охопити усі типи антиконкурентної поведінки, що є результатом олігополістичної взаємозалежності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union: Official Journal C 326, 26/10/2012 P.0001 – 0390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
2. Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty: Official Journal L 001, 04/01/2003 P.0001 – 0025. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003R0001>.
3. Cases T-68/89, 77/89 and 78/89 *Società Italiana Vetro [Re Italian Flat Glass] v Commission* [1992] ECR II-1403.
4. Cases T-24-26, 28/93 *Compagnie Maritime Belge and Others v Commission* [1996] ECR II-1201, upheld by the ECJ in *Joined Cases C-395/96P and C-396/96P Compagnie Maritime Belge Transports SA v Commission* [2000] ECR I-1365.
5. Case C-497/99P *Irish Sugar plc v Commission* [2001] ECR I-5333.
6. Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation): Official Journal

L 024, 29/01/2004 P. 0001 – 0022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>.

7. EC., Case T-342/99. [2002] ECR II-2585.

8. Case T-193/02 Laurent Piau v Commission [2005] ECR II-209.

REFERENCES:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union: Official Journal C 326, 26/10/2012 P.0001 – 0390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

2. Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty: Official Journal L 001, 04/01/2003 P.0001 – 0025. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003R0001>.

3. Cases T-68/89, 77/89 and 78/89 Società Italiana Vetro [Re Italian Flat Glass] v Commission [1992] ECR II-1403.

4. Cases T-24–26, 28/93 Compagnie Maritime Belge and Others v Commission [1996] ECR II-1201, upheld by the ECJ in Joined Cases C-395/96P and C-396/96P Compagnie Maritime Belge Transports SA v Commission [2000] ECR I-1365.

5. Case C-497/99P Irish Sugar plc v Commission [2001] ECR I-5333.

6. Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation): Official Journal L 024, 29/01/2004 P. 0001 – 0022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>.

7. EC., Case T-342/99. [2002] ECR II-2585.

8. Case T-193/02 Laurent Piau v Commission [2005] ECR II-209.

ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК:352.076:338.465

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-106-117](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-106-117)

Костенюк Наталя Іванівна,

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри електронного урядування та інформаційних систем Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, 65062, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел (050) 39-113-54, e-mail: k_natali72@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-6723-7166>

Макарова Ірина Олегівна,

кандидат технічних наук, доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем О Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, 65062, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел. (067) 985-36-46, e-mail: maki555maki555@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5784-8710>

Пігарев Юрій Борисович,

кандидат фізико-математичних наук, доцент, завідувач кафедри електронного урядування та інформаційних систем ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 65062, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел (093) 09-768-54, e-mail: pigarev51@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3501-8342>

Сметаніна Людмила Сергівна,

кандидат педагогічних наук, доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, 65062, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел. (050) 78-707-21, e-mail: smetanina.ludmila@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4136-7039>

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті проаналізовано сутність процесу надання адміністративних послуг в умовах децентралізації, встановлено позитивні і окреслено негативні фактори, які перешкоджають ефективній діяльності з надання адміністративних послуг в умовах децентралізації; визначено перспективи та розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення процесу надання адміністративних послуг в умовах децентралізації.

У результаті процесу децентралізації новостворені інститути МС отримали низку додаткових можливостей, до яких відносяться фінансові інструменти, що забезпечують власний економічний розвиток громади шляхом здійснення зовнішніх запозичень. ОТГ також отримали право самостійно обрати установи для обслуговування коштів місцевого бюджету відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

У таких сучасних умовах швидкої розбудови нового устрою особливо актуально постає питання виконання обов'язків влади перед громадою і особливо в аспекті надання адміністративних послуг. Укрупнення громад, переформатування районів, оптимізації розподілу повноважень та забезпечення належного фінансування, передбачених стратегією, повинні сприяти: створенню більш дієвої організації влади, виконанню управлінських функцій на високому рівні якості, покращенню процесу надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, споживачі послуг, місцеве самоврядування, розподіл функцій та повноважень, центр надання адміністративних послуг.

Kostenyuk Natalya Ivanovna,

PhD of Science in Public Administration, Senior Lecturer of the Electronic Management and Information Systems Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, 65062, Odessa, street Genoese, 22, tel: (050) 39-113-54, e-mail: k_natali72@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-6723-7166>

Makarova Irina Olegovna,

PhD in Technical Sciences, Docent, Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Technical Sciences, 65062, Odessa, street Genoese, 22, tel: (067) 985-36-46, e-mail: maki555maki555@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5784-8710>

Pigarev Yuri Borisovich,

PhD in Physics and Mathematics, Docent, Head of the Electronic Management and Information Systems Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, 65062, Odessa, street Genoese, 22, tel: (093) 09-768-54, e-mail: pigarev51@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3501-8342>

Smetanina Lyudmila Sergeevna,

PhD in Pedagogical Sciences, Docent, Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, 65062, Odessa, street Genoese, 22, tel: (050) 78-707-21, e-mail: smetanina.ludmila@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4136-7039>

PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Abstract. The article analyzes the essence of the process of providing administrative services in decentralization, identifies positive and outlines the negative factors that hinder the effective provision of administrative services in decentralization; Prospects are identified and practical recommendations for improving the process of providing administrative services in the context of decentralization are developed.

As a result of the decentralization process, the newly created CU institutions have received a number of additional opportunities, including financial instruments that ensure the community's own economic development through external borrowing. OTGs were also given the right to independently choose institutions to service local budget funds in relation to the development and own revenues of budgetary institutions.

In such modern conditions of rapid development of the new system, the issue of fulfilling the responsibilities of the government to the community is especially relevant, especially in the aspect of providing administrative services. The consolidation of communities, the reformatting of districts, the optimization of the division of powers and the provision of adequate funding under the strategy should contribute to: the creation of a more effective organization of government, the implementation of high-quality management functions, and the improvement of administrative services.

Key words: administrative services, administrative-territorial reform, decentralization, service consumers, local self-government, distribution of functions and powers, administrative services center.

Постановка проблеми. Українська сучасна система надання адміністративних послуг населенню наразі перебуває на стадії реформування і потребує подальшої оптимізації відповідно до стандартів розвинутих демократичних країн світу та міжнародних зобов'язань України на шляху до євроінтеграції.

В Україні відбувається реформування місцевого самоврядування (МС), спрямоване на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища для громадян, захисту їх прав, реалізації інтересів, надання якісних та доступних публічних послуг з максимальним наближенням їх до споживачів. Така реформа децентралізації тягне за собою і децентралізацію адміністративних послуг, потребує підвищення їх якості, і як наслідок, поширення та розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

У листопаді 2020 р. було підтримано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі», який передбачає ліквідацію ЦНАПів, організованих при райдержадміністраціях

(РДА), і обов'язкове утворення ЦНАП органів місцевого самоврядування (ОМС). У таких умовах проблеми надання адміністративних послуг стають все більш актуальними. Вона є предметом дослідження як науковців, так і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових досліджень і публікацій засвідчує достатню уваги до питань надання адміністративних послуг, а також реформи адміністративно-територіального устрою в Україні дослідників як в галузі державного управління, так економічних та юридичних наук.

Найбільш ґрунтовними є роботи В. Авер'янова, В. Бакуменко, М. Браун, А. Гринько, О. Гуненкової, В. Вакуленка, І. Дмитрука, Д. Записного І. Коліушко, В. Кудрі, Т. Маматової, В. Тимошука, А. Чемерис та ін. Однак, не зважаючи на значну кількість напрацювань, питання механізму надання адміністративних послуг ще потребує подальшого наукового дослідження.

Затребуваним є дослідження механізму надання адміністративних послуг, його вдосконалення за умов розширення функцій та повноважень МС. В таких сучасних реаліях варті уваги умови, за яких проведення реформи матиме позитивну динаміку.

Мета статті – аналіз процесу надання адміністративних послуг в умовах децентралізації та надання відповідних рекомендацій щодо удосконалення ОМС.

Виклад основного матеріалу. До 2014 року в Україні домінуючою була централізація владних повноважень і, як наслідок, тільки шість регіонів можна було віднести до самодостатніх. Така ситуація викликала значну регіональну диспропорцію й вимагала проведення кардинальних реформ в секторі державного управління, МС, територіальної організації влади, які повинні покращити якість життя та послуг, що отримували українці.

У 2014 році в Україні була розпочата реформа децентралізації. За мету було поставлено сформуванню ефективне МС та перебудувати територіальну організацію влади для створення сприятливих умов і розвитку повнофункціонального життєвого середовища для громадян. У таких умовах наступними пріоритетами децентралізації виділено узгодження інтересів держави та територіальних громад, побудова та поширення інститутів прямого народовладдя, ефективне надання високоякісних та доступних публічних послуг [1].

Основні документи, які є векторами та правилами впровадження реформи стали: «Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (01.04.2014), Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015) та Зміни до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації.

Відповідно до положень Європейської хартії у процесі децентралізації МС було сформовано інститут МС, в якості якого виступила об'єднана територіальна громада (ОТГ).

З моменту початку реформи децентралізації в Україні було утворено 1070 ОТГ. У них добровільно об'єдналися 4882 громад. Відповідно до прийнято Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких були проведені місцеві вибори у жовтні 2020 року на новій територіальній основі.

У результаті процесу децентралізації новостворені інститути МС отримали низку додаткових можливостей, до яких відносяться фінансові інструменти, що забезпечують власний економічний розвиток громади шляхом здійснення зовнішніх запозичень. ОТГ також отримали право самостійно обрати установи для обслуговування коштів місцевого бюджету відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

У таких сучасних умовах швидкої розбудови нового устрою особливо актуально постає питання виконання обов'язків влади перед громадою і особливо в аспекті надання адміністративних послуг. Укрупнення громад, переформатування районів, оптимізації розподілу повноважень та забезпечення належного фінансування, передбачених стратегією, повинні сприяти: створенню більш дієвої організації влади, виконанню управлінських функцій на високому рівні

якості, покращенню процесу надання адміністративних послуг.

Децентралізація має на меті зміни принципів функціонування та взаємодії усіх органів публічного управління починаючи від вищих державних органів та закінчуючи МС, що повинно привести до чіткого визначення сфер відповідальності та повноважень, усунення проблем у їх розподілі, зведення до мінімуму рівня корупції.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. №333-р. одним з перших завдань реформи поставлено забезпечення доступності та якості публічних послуг.

У таких умовах постає питання уточнення поняття адміністративної послуги в аспекті реформи влади. Виокремлення категорії «адміністративні послуги» (АП) має на меті створення з уповноваженими органами виконавчої влади, ОМС та іншими суб'єктами владних повноважень таких умов у відносинах, за яких якісні адміністративні послуги будуть надаватися з високою ефективністю без бюрократизму, черг та будь-якої тяганини.

Законом України «Про адміністративні послуги» надано чітке визначення поняття АП. Але, незважаючи на наявність такого затвердженого визначення, органи публічної влади не завжди можуть виділити групу функцій власної діяльності, яка за своєю суттю відноситься до АП, і як наслідок не можуть забезпечити їх належне надання. Тому вважаємо необхідним проаналізувати сутність поняття АП в сучасних умовах, особливо в контексті децентралізації [2].

У Законі України адміністративна послуга визначена як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [2].

Суб'єктом звернення визначена «фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Під суб'єктом надання адміністративної послуги розуміють орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [2].

На доктринальному рівні АП можна розглядати у двох аспектах: як публічно-владну діяльність уповноваженого органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи, так і як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [3].

Закон України «Про адміністративні послуги» витриманий у стилі служіння громадянам з боку держави. Законом визначено правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, окреслено норми, якими регламентовано організацію роботи ЦНАПів. Розбудова

мережі ЦНАПів сьогодні є ключовим етапом реформи МС.

На сьогоднішній день надання більшості видів АП в Україні (89%) покладається на місцеві державні адміністрації, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи (суб'єкти надання адміністративних послуг) [4]. Надання таких послуг районними та обласними радами майже не передбачено законодавством.

Реформа децентралізації передбачає передачу певної частини повноважень (ОМС), тобто – сільським, селищним та міським радам (муніципалітетам), що вже поступово відбувається. Скасування у перспективі місцевих державних адміністрацій у тому вигляді, в якому вони зараз функціонують, призведе до передачі лівової частини повноважень (зокрема, у сфері АП) створеним ОМС в ОТГ [5].

На думку деяких фахівців [6], значної уваги на рівні теорії та практики впровадження потребує впровадження принципу субсидіарності, який передбачає чіткий розподіл повноважень з метою ефективного реалізації своїх функцій органами влади. Вирішення зазначеної проблеми повинно відбуватись через перегляд ролі владних функцій в бік підвищення соціальної значущості держави. Такий перехід передбачає зміну ставлення до держави як владних структур так і громадян, перегляд відносин між державою та суспільством, перехід до партнерських, а не владних [6].

У результаті проведення реформи децентралізації має бути створена така модель побудови органів публічного управління, за якої значна кількість повноважень буде передана ОТГ зі створеними в них самоврядними органами. До їх повноважень перей-

дуть і функції з надання адміністративних послуг [7].

Відповідно до плану заходів із реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2021 рр. після проведених виборів повинні відбутись заходи щодо передачі повноважень ЦНАП при РДА до ЦНАП ОТГ. Однак на сьогодні існує велика кількість проблем у реалізації цього процесу. Не зважаючи на прийняті законодавчі акти, відповідно до яких повинен реалізуватись перехід, до сьогодні не прописаним є чіткий алгоритм переходу. Немає чітких та однозначних методичних рекомендацій та контролю їх виконання державними службовцями РДА щодо передачі відповідних архівів і інших документів, що підлягають суворій підзвітності та реєстрації, до відповідних громад. Запропоновані лише кроки створення ЦНАП при ОТГ.

На обраних голів ОТГ покладені повноваження по створенню ЦНАП при ОТГ, які повинні організовуватись за відповідними стандартами, які прописані і законодавчо і в багатьох методичних рекомендаціях. Це і пошук приміщень і шляхів фінансування і кадрів для роботи у новоствореному ЦНАП.

Для роботи у ЦНАП адміністратори та реєстратори повинні пройти відповідні курси підвищення кваліфікації для робітників ЦНАП при ОТГ. На сьогодні багато сподівань покладено на нині працюючих у ЦНАП при РДА робітників. Але не визначеним залишається питання чи пройнуть вони процес переатестації і в який термін це буде вирішено.

Важливою часткою проведення реформ є вирішення кадрового питання, комплектування ОМС кваліфікованими спеціалістами, які мають потенціал

для швидкого вирішення проблем, які постають у швидкозмінних умовах. Не останню роль має відігравати співробітництво між територіальними громадами, яке може представляти собою дієвий засіб розвитку на локальному рівні, впровадження в життя політики побудови демократичної держави із розвитком МС, а головне – допомагатиме взаємообміну ефективними практиками надання адміністративних послуг.

Після передачі на місцевий рівень повноважень з надання найбільш популярних адміністративних послуг органів виконавчої влади, у діяльності ЦНАП через розширення переліку послуг виникає низка ускладнень. Насамперед, вони пов'язані із забезпеченням ефективної взаємодії між ЦНАП та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади у наданні адміністративних послуг, забезпеченням достатньої штатної чисельності персоналу ЦНАП для надання більшого переліку послуг та належного рівня підготовки, а також фінансуванням діяльності ЦНАП.

Наприклад, аналізуючи карту мережі ЦНАП України можемо побачити, що більшість центрів Одеської області не підтримуються донорськими проектами. Лише п'ять ЦНАПів підтримані програмою U-LEAD. Тобто питання фінансування залишається актуальним і потребує ретельного опрацювання.

ЦНАП при ОТГ все одно повинні відповідати стандартам, які висуваються для центрів надання послуг, побудованих за принципом «відкритих офісів». Актуальними проблемами реалізації такої діяльності ЦНАП залишаються: – складність реалізації належного облаштування приміщень ЦНАП (мала площа приміщень, розташування в незручній для мешканців

частині громади, відсутність пандусів для осіб з обмеженими можливостями тощо); забезпечення належної якості інформаційних та технологічних карток у ЦНАП при ОТГ; низький рівень впровадження електронних сервісів у ЦНАП; реалізація забезпечення належної територіальної доступності ЦНАП для всіх мешканців ОТГ; реалізація можливості отримання супутніх послуг (ламінування, ксерокопіювання, банківські послуги, виготовлення документів, фотографування, продаж канцелярських товарів) у приміщенні більшості ЦАП.

Серед чинників, які мають важливе значення для вирішення вказаних проблем у короткостроковій перспективі, варто згадати такі як необхідність підвищення професійного рівня та політичної відповідальності голів місцевих державних адміністрацій та голів ОМС, здійснення моніторингу ефективності надання адміністративних послуг, пристосування мережі ЦНАП до потреб ОТГ.

Практика засвідчує, що ефективність функціонування ЦНАП насамперед забезпечується зацікавленістю та активною позицією керівництва місцевих органів влади. Зокрема, від їх рішень залежить фінансування діяльності ЦНАП, укомплектованість штату працівниками, налагодження конструктивної співпраці ЦНАП із територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, а також впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Підвищити продуктивність роботи ЦНАП можна завдяки регулярному проведенню моніторингу якості надання адміністративних послуг у центрі. Організація моніторингу повинна проводитись на регулярній основі. Це

дозволить вчасно виявляти недоліки в організації роботи ЦНАП. В Україні проведення моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг у ЦНАП може бути проведено як органами державної влади так і ОМС, а також громадськими організаціями.

На сьогодні функції центрального моніторингу передані до Мінцифри. Планується до реалізації ідея, відповідно до якої ЦНАП будуть перетворені на центри «Дія». В ЦНАП будуть допомагати тим, хто не зміг розібратися з додатком і його функціоналом, здебільшого це люди похилого віку. Окрім того, при підключенні ЦНАП до «Дії» за умови технічної відповідності центр підключається до загального моніторингу.

Основним завданням сучасного етапу реформування сфери надання адміністративних послуг є створення ЦНАП в ОТГ. Ключовими напрямками роботи місцевих органів влади в даному контексті є визначення кількості ЦНАП, які необхідні для забезпечення належної територіальної доступності АП для населення ОТГ та оптимального переліку АП, які мають надаватись через ЦНАП.

Доступність АП для населення ОТГ з великою кількістю населених пунктів та значною відстанню між ними кількість офісів ЦНАП може бути забезпечена шляхом збільшення кількості утворених територіальних підрозділів ЦНАП, створення віддалених робочих міст адміністраторів та запровадження пересувних мобільних офісів. Визначаючи кількість та перелік АП, що будуть надаватись через ЦНАП, пріоритетним умовами повинні бути інституційна спроможність громади та потреби споживачів послуг. Зрозуміло, що ЦНАП великих та середніх міст мають надавати максимальний спектр

АП. Сільські громади повинні забезпечувати надання найпопулярніших АП, серед яких реєстрація місця проживання, актів цивільного стану, видача паспортів, призначення житлових субсидій та інших видів державної допомоги, призначення та перерахунок пенсій тощо [8].

Однак, збільшення мережі ЦНАП на місцевому рівні до показника кількості ОТГ є нераціональним, оскільки утворення та забезпечення діяльності роботи ЦНАП є досить фінансово затратним.

Також потрібно ретельно підходити до вибору місця розташування нового ЦНАП – потрібно створювати ЦНАП у тих центрах ОТГ, які знаходяться найближче до географічного центру території, для якої планується утворення ЦНАП, які мають зручне транспортне сполучення із іншими населеними пунктами цієї території, та мають найбільш розвинену соціальну інфраструктуру;

На нашу думку, місцевим органам виконавчої влади та ОМС, при яких утворені ЦНАП, варто вжити таких заходів для оптимізації роботи: визначити необхідну кількість офісів ЦНАП для ОТГ, а також перелік АП, які мають надаватись у ЦНАП. При цьому забезпечити дотримання принципу належної територіальної доступності АП та врахувати потреби споживачів послуг у відповідних громадах; створити веб-сайти всіх ЦНАП; удосконалити інформаційне забезпечення, зробити його максимально простим та доступним для всіх громадян; створити комфортні зони очікування як для дорослих, так і для дітей; приділити окрему увагу безперешкодному доступу до приміщень центрів осіб з обмеженими фізичними можливостями; розширити

приміщення, облаштувати додаткові робочі місця; придбати сучасне обладнання; скоротити строки розгляду та опрацювання заяв суб'єктів звернень шляхом формування програмно-технічної бази для передачі інформації (електронні реєстри, електронні бази даних тощо) між структурними підрозділами ОМС та органами державної влади в електронному вигляді; провести моніторинг та оцінку якості електронних сервісів, наприклад, із можливістю залучення до цього процесу активних громадян; вирішити кадрові питання з урахуванням факторів високого професіоналізму та психологічної стійкості [9]; забезпечити проходження навчання адміністраторів ЦНАП у територіальних підрозділах Міністерства юстиції України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру з метою підвищення їх кваліфікації для надання АП зазначених органів виконавчої влади у ЦНАП; переглянути і оновити інформаційні та технологічні картки АП, які надаються у ЦНАП; розглянути можливість організації надання супутніх послуг у приміщеннях утворених при них центрів, підготувати відповідні кошториси і пропозиції щодо зміни бюджетних видатків на ці потреби або для закупівлі таких послуг; запровадити регулярне опитування відвідувачів щодо якості надання адміністративних послуг в ЦНАП; проведення оцінки якості надання адміністративних послуг у ЦНАП залучити громадські організації; проводити регулярний аналіз зауважень і пропозицій споживачів адміністративних послуг щодо якості надання адміністративних послуг у ЦНАП [10].

Для реалізації цих рекомендацій ми пропонуємо конкретні кроки.

При організації роботи центру необхідно передбачити зведення до мінімуму терміну розгляду і прийняття рішень, не орієнтуючись на можливо дозволений максимальний. Керівникам розглядати як надзвичайну подію порушення термінів розгляду заяв. Винних притягати до дисциплінарної, адміністративної відповідальності.

Реалізувати зведення до мінімуму переліку документів необхідних для прийняття звернення щодо отримання АП, не вимагати документи не визначені Законом і які суб'єкти надання адміністративних послуг можуть отримати самостійно, шляхом запитів та користування відкритими джерелами або шляхом підключення до відповідних інформаційних ресурсів.

Кадровому складу ЦНАП постійно моніторити зміни в законодавстві щодо надання документів дозвільного характеру, адміністративних послуг. Забезпечення своєчасного інформування ЦНАП про вищезазначені зміни у формі консультативних нарад-семінарів та внесення змін до інформаційних карток.

Інформаційну підтримку надання послуг ми теж поширюємо на необхідність надання в ЦНАП переліку телефонів посадових осіб суб'єктів надання адміністративних послуг для вирішення питання надання вузькоспеціалізованих консультацій заявникам у випадку коли у адміністраторів виникають проблемні питання щодо пакету документів або нестандартних ситуацій.

Для інформування користувачів щодо особливостей процесу надання адміністративних послуг створити сайт ЦНАП.

Сайт ЦНАП на сьогодні є не єдине ІТ рішення, яке допоможе громаді вивести процес надання послуг на більш

високий рівень. На допомогу громадам, які організують ЦНАП розроблені інформаційні ресурси підтримки. Прикладом такої інформаційної підтримки є Портал реформи адміністративних послуг [11], який пропонує рекомендації та реальні приклади успішних проектів по реалізації процесу надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. На сторінках порталу можна знайти поради щодо ІТ рішень у ЦНАП стосовно організації електронної черги, ведення реєстру громади, документообігу та автоматизації. Запровадження ІТ технологій допоможе оптимізувати роботу ЦНАП при ОТГ. Наприклад, організація електронної черги вирішує питання великих черг та великої заповнюваності приміщень у період пандемії. На сайті Порталі реформ адміністративних (<https://snar.in.ua/snarccreation/itsolutions/>) систематизовані пропозиції по розділах: «Рекомендації з ІТ», «Електронна черга», «Реєстр територіальної громади», «Документообіг та автоматизація».

Запровадження ЦНАП онлайн послуг сьогодні є найбільш актуальними. Однак для реалізації цієї спроможності просто необхідні ІТ-рішення і перш за все рішення, пов'язані з електронним документообігом у громаді. Без цього запровадити послуги в електронному вигляді на інформацію яка зберігається і обробляється на папері буде достатньо складно.

Затребуваною є і запровадження електронної послуги, відповідно до якої заявник за спеціально отриманим кодом може самостійно з'ясувати стан розгляду його звернення також вирішує питання з неорганізованістю черг та періодом очікування послуги. Вирішення цієї потреби також вимагає від-

повідного технічного та програмного обладнання.

Проблеми територіальної доступності ЦНАП можна також полегшити шляхом придбання мобільного автоматизованого робочого місця для надання адміністративних послуг за місцем проживання суб'єктів звернення, які обмежені у пересуванні, за принципом віддаленого робочого місця адміністратора ЦНАП.

Але всі подані вище рекомендації потребують фінансування. Без підтримки у проектах розвитку громаді буде достатньо складно забезпечити поставлені цілі. Це вимагає від керівників постійного моніторингу грантових проектів та участі у конкурсах.

Підписання меморандуму між новоствореними ОТГ щодо обслуговування їх населення тим ЦНАП, в якому надається більшість послуг та який розташований в більш зручному місці сполученні також допоможе вирішити питання територіальної доступності АП для всіх мешканців ОТГ.

У приміщенні ЦНАП для зручності громадян доцільно надавати супутні господарські послуги, до яких можна віднести: банківські послуги; ксерокопіювання і ламінування; фотографування на документи; доступ до Інтернету; телефонні послуги; послуги поштового зв'язку; продаж канцелярських товарів. Ці послуги повинні надаватися суб'єктами господарювання, які повинні бути відібрані на конкурсній основі.

Актуальним залишається питання кадрового забезпечення центру. Відбір працівників для роботи в ЦНАП має починатися з психологічного тестування претендентів на опір стресу, конфліктність та професійну придатність для роботи, яке здійснюють працівники відділу кадрової роботи та з питань служби

в ОМС із залученням професійних психологів та соціологів, та повинен проводитися відповідно до вимог законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу» та інших, шляхом конкурсного відбору, випробування, стажування, зарахування на службу з кадрового резерву або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Працівники ЦНАП повинні постійно підвищувати кваліфікацію та проходити відповідне навчання. Для навчання працівників можна використовувати й он-лайн курси. У 2020 році за підтримки Проекту ПРОМІС в ЦНАП Кременчука організовано перший в Україні Центр професійного навчання працівників ЦНАП.

Висновки. Підсумовуючи можемо зазначити, що у ході децентралізації громади отримали більш широкі повноваження, ресурси і разом з тим відповідальність. Особливою відповідальністю на місцеву владу лягає процес надання АП. Саме від неї громадяни очікують запровадження зручних та якісних АП на місцях, перелік яких постійно розширюється.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Урядовий портал – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivnevryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

3. Адміністративні послуги в контексті децентралізації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativniposlugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>.

4. Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання: проект Закону України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9670069b-aaaf-48c2-b507-659813040408&title=ProektZakonuUkraini-proPerelikAdministrativnihPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadannia>.

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

6. Гройсман В. Б. Основні напрями та технології децентралізації влади / В. Б. Гройсман // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 232-237.

7. Гуненко О.В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування / О. В. Гуненко. // Демократичне врядування. – 2016. – Вип. 16-17. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

8. Запитання, пов'язані із створенням центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Piitannya-vidpovidischodo-CNAP-v-OTG.pdf>.

9. Бондар Г. Л. Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації // Г.Л. Бондар, Л.В. Воронова / – Держава та регіони. – 2019 р., – № 1 (65). – Режим доступу: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/8.pdf.

10. Джига Т. В. Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. записка. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1797/>. – Назва з екрана.

11. Програмне забезпечення для ведення реєстру територіальної громади – [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://cnap.in.ua/cnapcreation/itsolutions/registry/>.

REFERENCES:

1. Urjadovij portal [Government portal]. *kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy «Pro administrativni poslugi» [The Law of Ukraine «About administrative services»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [in Ukrainian].

3. Administrativni poslugi v konteksti decentralizacii [Administrative services in the context of decentralization]. *yur-gazeta.com*. Retrieved from <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html> [in Ukrainian].

4. Proect zakony Ukrainy «Pro perelik administrativnih poslug ta platu (administrativnij zbir) za ih nadannja» [The Project of Law of Ukraine «On the list of administrative services and payment (administrative fee) for their provision»]. (n.d.). *me.gov.ua*. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9670069b-aaaf-48c2-b507-659813040408&title=ProektZakonuUkraini-proPerelikAdministrativnihPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadanni5> [in Ukrainian].

5. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraïni «Pro shvalennja Koncepcii reformuvannja misceвого samovrjaduvannja ta teritorial'noï organizacii vladi v Ukraïni» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

6. Grojsman, V. B. (2015) Osnovni naprjami ta tehnologii decentralizacii vladi [The main directions and technologies of de-

centralization of power]. *Teorija ta praktika derzhavnogo upravlinnja – Theory and practice of public administration*, 2, 232-237 [in Ukrainian].

7. Gunenkova, O.V. (2016) Municipaľni administrativni poslugi jak osoblivij vid dijal'nosti organiv misceвого samovrjaduvannja [Municipal administrative services as a special type of activity of local self-government bodies]. *Demokratichne vryaduvannja – Democratic governance*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17 [in Ukrainian].

8. Zapitannja, pov'jazani iz stvorennyam centriv nadannja administrativnih poslug (CNAP) v ob'ednanih teritorial'nih gromadah (OTG) [Issues related to the establishment of centers for the provision of administrative services (CNAP) in the united territorial communities (OTG)]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from : <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Pitannya-vidpovidischodo-CNAP-v-OTG.pdf> [in Ukrainian].

9. Bondar, G. L.(2019) Suchasnij stan nadannja administrativnih poslug v Ukraïni za umov decentralizacii [The current state of administrative services in Ukraine under conditions of decentralization]. *Derzhava ta regioni – State and regions*, 1 (65). Retrieved from http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/8.pdf [in Ukrainian].

10. Dzhiga, T. V. Problemni pitannja decentralizacii administrativnih poslug v Ukraïni [Problem issues of decentralization of administrative services in Ukraine]. (n.d.). *niss.gov.ua*. Retrieved from: <http://www.niss.gov.ua/articles/1797/> [in Ukrainian].

11. Programne zabezpechennja dlja vedennja reestru teritorial'noï gromadi [Software for maintaining the register of the territorial community]. (n.d.). *cnap.in.ua*. Retrieved from: <https://cnap.in.ua/cnapcreation/itsolutions/registry/> [in Ukrainian].

Федоренко Максим Владиславович,

аспірант Гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, 01042, м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33, lermont98@gmail.com; тел.: +38 (044) 5290516, <https://orcid.org/0000-0003-4392-7124>

УТВЕРДЖЕННЯ ШЛЯХТИ ТА КОЗАЦТВА, ЯК ПРЕДТЕЧІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ, З КІН. XV СТ. – ДО ЛЮБЛІНСЬКОЇ УНІЇ 1569 РОКУ

Анотація. Розкривається сутність, зміст і особливості генезису та утвердження шляхти і козаків в Україні та Польщі з кін. XV – до утворення Речі Посполитої після Люблінської унії 1569 р., як суспільних станів, які стали джерелом для формування державної (цивільної) служби у зазначених державах. Аналізуються українські, польські та російські джерела кін. XV – XVI ст. щодо появи шляхти та її соціальної стратифікації й заснування Речі Посполитої як шляхетської держави, а також щодо походження феномену козаків і Козацької держави в Україні. Узагальнюються погляди вітчизняних і зарубіжних істориків та правників на сутність, зміст і призначення шляхти і козацтва у тогочасному суспільстві та державі.

Акцентується увага, що шляхта у Польщі зароджується в сер. XIV ст. «з середньовічного лицарства, досить розрізненого у своїй масі, завдяки здобуттю від монарха привілеїв, що надавались вже не для певної групи, а для загалу лицарства». Але уже у XV-XVI ст. шляхта стає визначальною політико-воєнною силою Польсько-Литовської держави, поділяється за своїм соціально-майновим станом на магнатів, середню шляхту, дрібну шляхту та збіднілу шляхту, т.з. «голоту». При цьому, саме середня шляхта, у першу чергу, nobilitована, стає основою корпусу державної служби.

Походження слова «козак», яке починає вживатися серед татар і місцевого населення іще в XIII-XIV ст., має тюркське коріння, й позначало вершника, безземельного воїна-найманця, як члена орди. У XV ст. «козакування» стало формою об'єднання татар з іншими народами в самоврядні воєнні організації для промислів. І лише на поч. XVI ст. козаки почали формуватися в воєнні загони із слов'ян під керівництвом Предислава Лянцкоронського для оборони окраїн (України) від свавілля та мародерства «степу» (кочівників). Подальший розвиток козацтва на Українських землях сприяв формуванню проєвропейської мілітаризованої моделі публічної служби і розбудови Козацької держави.

Ключові слова: шляхта, службова шляхта, козаки, Люблінська унія, державна служба, цивільна служба.

Fedorenko Maksym Vladislavovych,

graduate student of the Humanities Institute of the Tavriya National University named after V.I. Vernadskoho, 01042, Kyiv, st. John McCain, 33, lermont98@gmail.com; tel.: +38 (044) 5290516, <https://orcid.org/0000-0003-4392-7124>

APPROVAL OF THE NOBILITY AND THE COSSACKS AS THE ANCESTORS OF THE STATE SERVICES IN UKRAINE AND POLAND, FROM KIN. XV ST. – TO THE LUBLIN UNION OF 1569

Annotation. The essence, content and features of the genesis and establishment of the nobility and Cossacks in Ukraine and Poland from the end of XV – before the formation of the Commonwealth after the Union of Lublin in 1569, as social classes, which became the source for the formation of state (civil) service in these states. Ukrainian, Polish and Russian sources of kin are analyzed. XV – XVI centuries. on the emergence of the nobility and its social stratification and the establishment of the Commonwealth as a noble state, as well as on the origin of the phenomenon of the Cossacks and the Cossack state in Ukraine. The views of domestic and foreign historians and lawyers on the essence, content and purpose of the nobility and the Cossacks in the society and state of that time are generalized.

It is emphasized that the nobility in Poland originated in Ser. XIV century. «From medieval chivalry, quite different in its mass, thanks to the acquisition of privileges from the monarch, which were no longer granted to a particular group, but to the general chivalry». But already in the XV-XVI centuries. the gentry becomes the defining political and military force of the Polish-Lithuanian state, is divided according to its social and property status into magnates, middle gentry, petty gentry and impoverished gentry, the so-called «Nakedness». At the same time, it is the middle nobility, first of all, the nobilitated, who become the basis of the civil service.

The origin of the word «Cossack», which began to be used among the Tatars and the local population in the XIII-XIV centuries, has Turkic roots, and meant a horseman, a landless mercenary, as a member of the horde. In the XV century «Cossacking» became a form of uniting the Tatars with other peoples in self-governing military organizations for crafts. And only at the beginning. XVI century Cossacks began to form into military detachments of Slavs under the leadership of Predislav Lyantskoronsky to defend the outskirts (Ukraine) from arbitrariness and looting of the «steppe» (nomads). Further development of the Cossacks in the Ukrainian lands contributed to the formation of a pro-European militarized model of public service and the development of the Cossack state.

Key words: gentry, service gentry, Cossacks, Lublin Union, civil service, civil service.

Постановка питання в загальному вигляді. Становлення державної (цивільної, публічної) служби виникає з утворенням самих держав, у яких уже сформовано чіткий публічно-світський компонент влади монарха (фараона, короля, базилевса, царя тощо). Появі державних службовців і апаратів управління публічною службою в їх звичному для нас вигляді передувало виникнення теократичних деспотій Стародавнього Сходу – Шумеру й Аккаду, Вавилону, Єгипту, Мідії, Фінікії, Індії та ін. [1, с. 169-190]. У багатьох із цих державних утворень існували ґрунтовані трактати, присвячені управлінню державною службою.

Для прикладу, у давньоіндійському епосі «Артхашастра» («Наука Політики») (IV-III ст. до н.е.) Глава 8 Розділу 4 «Призначення міністрів» визначала наступне правило щодо формування корпусу міністрів: *«Нехай цар призначає міністрами людей шляхетного походження, наділених розумом, чесністю, мужністю, відданістю, оскільки достоїнства стоять на першому місці»* [2, с. 24].

У Главі 3 Розділу 91 «Про утримання державних службовців» «Артхашастри» йдеться про те, що державних службовців (тих, що служать при царю) *«слід залучати за винагороду, за якої вони були б спроможні виконувати обов'язки»* [2, с. 271]. «Артхашастра» також системно визначила основні посади тогочасних державних службовців і їх винагороду. До прикладу, головні наглядачі, наглядачі терему, наглядачі військ, податківці та головний скарбник мали отримувати 24 000 пан, завдяки чому вони будуть лояльними і ефективними. Натомість, слуги отримували по 60 пан.

Але, державна служба, в звичному для нас вигляді, постає набагато пізніше, після становлення та розвитку в X-XIV ст. перших європейських держав та після їх трансформації під час падіння аристократичних та становлення буржуазно-демократичних режимів. Цю тезу підтверджує й споріднений досвід державотворення та публічної служби з найдавніших часів в Україні та Польщі.

Генезис і еволюціонування державної (публічної) служби в Україні та Польщі найбільш рельєфно можна періодизувати з огляду на трансформації: а) право громадян на рівний доступ до державної служби; б) місії та статусу державного службовця; в) системи управління державною службою. У тому числі, й в умовах воєн, революцій, надзвичайних станів, пандемій тощо [3].

Щодо останнього критерію, то нами попередньо було досліджено та обґрунтовано наступну періодизацію становлення та розвитку системи управління державною службою в Україні та Польщі:

- *перший період* (IX ст. – XIII ст.) – утвердження системи управління державною службою в Київському та Польському князівствах;

- *другий період* (XIII ст. – XIV ст.) – занепад інститутів державності в Київському князівстві за часів Орди, розвиток Галицько-Волинського князівства і утворення Великого Князівства Литовського, в яких було започаткована феодално-васальну модель управління державною службою;

- *третій період* (XIV ст. – XVIII ст.) – становлення та розвиток управління державною службою за часів утворення Литовсько-Польської держави,

а після Люблінської унії 1569 р. – Речі Посполитої, а також утвердження феномену Козацької держави та закріплення основ публічної (козацької) служби у Конституції Пилипа Орлика 1710 р.;

- *четвертий період* (XVIII ст. – поч. XX ст.) – перебування Українських і Польських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперії та насадження аристократичних і дискримінаційних щодо українського та польського народів відповідно систем управління державною службою, заснованих на законодавстві відповідних метрополій;

- *п'ятий період* (поч. XX ст. – сер. XX ст.) – утвердження модерних інститутів державної служби і національних систем управління державною службою за доби національно-визвольних змагань Української Народної Республіки і Західно-Української Народної Республіки 1917-1922 та за часів відродження II Речі Посполитої в Польщі (1918-1939 рр.);

- *шостий період* (перша пол. XX ст. – кін. XX ст.) – запровадження радянської державно-партійної системи управління публічною службою в Україні (1922 р.) та запровадження комуністичної моделі публічної служби у Польській Народній Республіці (*Polska Rzeczpospolita Ludowa*) після Другої світової війни (1944 р.);

- *сьомий період* (кін. XX ст. – поч. XXI ст.) – відродження національних систем управління державною службою після «оксамитової революції» 1989 р. у Польщі і за часів III Речі Посполитої та після проголошення незалежності України в 1991 році; поява перших законів про державну (цивіль-

ну) службу в Україні (1993 р.) і Польщі (1996 р.);

- *восьмий період* (з поч. XXI ст. – до сьогодні) – реформування системи управління державною (цивільною) службою на цінностях Об'єднаної Європи і прийняття нових законів про державну (цивільну) службу в Польщі (2008 р.) і в Україні (2015 р.) та забезпечення їх реалізації [1, с. 184-185; 4, р. 86].

Одним із найбільш цікавих періодів став *третій період* (XIV ст. – XVIII ст.) генезису державної (цивільної) служби на Українських землях і в Польсько-литовській державі, який ознаменувався утвердженням феномену козацтва та шляхетської держави у Речі Посполитій. По-суті, він вмістив у собі декілька етапів: 1) утвердження козаків і службової шляхти, як предтечі державної військової служби до укладення Люблінської унії (кін. XIV ст. – 1569 р.); 2) розвиток Козацької держави в Україні та шляхетської Речі Посполитої до Національно визвольної революції Богдана Хмельницького сер. XVII ст. (1569 р. – 1654 р.); 3) продовження боротьби козаків з Московським Царем і Річчю Посполитою за національну державність до поразки у Північній війні та прийняття Конституції Пилипа Орлика, що унормувала основи публічної служби в Україні (1654-1710 рр.).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика щодо походження козаків в Україні та шляхти у Польщі є традиційною для українських, польських, французьких, російських і інших істориків, філософів і правників. Її дослідження стало предметом ретельних, хоча нерідко й еkleктичних наукових розвідок та-

ких українських учених, як В. Антонович і В. Бец [5], Д. Бантиш-Каменський [6], М. Василенко [7], М. Грушевський [8], О. Єфіменко [9], Г. Кониський [10], А. Копистянський [11; 12], П. Куліш [13; 14], Н. Полонської-Василенко [15] і ін. [26; 27], російських науковців – В. Водозова [16], Д. Кавеліна [17], Є. Савельєва [18] і ін., французького ученого Г. де Боплана [19], а також польських дослідників – А. Яблонського та ін. [25].

Відзначимо також ґрунтовні дослідження історії козацтва та Козацької держави, проведені сучасними українськими дослідниками. Це, зокрема, монографії Н. Яковенко «Українська шляхта з кінця XIV – до середини XVII століття. Волинь і Центральна Україна» (2008 р.) [20], В. Смолія та В. Степанкова «Українська національна революція XVII ст. (1648-1676 рр.)» (2009 р.) [21], робота В. Шевчука «Козацька держава як ідея в системі суспільно-політичного мислення XVI-XVIII століть» у двох книгах (2019 р.) [22; 23] і ін.

Разом із тим, проблематика зародження козацтва та розвиток шляхти у кін. XV ст. – до Люблінської унії 1569 р., як певного прологу формування інституту державної (цивільної) служби в Україні та Польщі, зберігає свою актуальність для правничої науки і публічного управління.

Загальна мета дослідження полягає в аналізі генезису козацтва та шляхти у кін. XV ст. – до Люблінської унії 1569 р., як предтечі державної (цивільної) служби, у їх співставленні та порівнянні, а також формування положень про вплив відповідних процесів на подальше формування систем управління державною службою в Україні та Польщі.

Викладення основного матеріалу. Як відомо, поступ державотворення в Україні та Польщі посилюється після утвердження Великого Князівства Литовського, а надалі, після Люблінської унії 1569 р. і Речі Посполитої. При цьому, Польща здобула першість у складі Польсько-Литовської конфедерації у досліджуваний період й утвердилась як шляхетська держава, то для України зародження козацтва стало початком боротьби за національну державність і формування ідеї та державотворчої практики Козацької держави.

Не вдаючись до більш глибокого аналізу тогочасних історичних подій, які детально досліджені літописцями давнини і істориками сучасності, відзначимо, що прототипи корпусу державної служби – шляхта в Польщі та козаки в Україні стали потужним державотворчим чинником тих часів стали. Нерідко ці соціальні стани в Україні й Польщі на певних етапах історичного розвитку ототожнювалися з єдиною реальною мілітарною публічною владою. Але, як і більшість знакових явищ національного державотворення та правотворення, генезис козацтва та шляхти оповитий багатьма легендами, які тісно переплелися з реальними історичними подіями.

У цьому контексті заслуговує на увагу науковців переосмислення феномену зародження шляхти і козацтва, як взаємозумовлених, споріднених, але в той же час і відмінних феноменів, які на наш погляд, поклали початки публічної служби для України і Польщі.

Як відомо, походження шляхти і козаків має давні історичні витоки. При цьому, «прадавність» шляхти і козацтва нерідко суб'єктивно поси-

лювалась літописцями і ученими. Так, свого часу австрійський учений-етнограф Ю. Ліпперт писав про прадавнє історичне походження *шляхти* (з пол. *Szlachta*, передбачувано з нім *slahta* – «рід») та виокремлював патріархальну та службову шляхту. Патріархальна, або ж родова шляхта складала в давніх державах *«весь пануючий рід, як «воєнна каста»»* [24, с. 235]. Але, за часів Середньовіччя, в силу політичних, соціально-економічних і управлінських чинників, утверджується й т.з. «службова шляхта». Власне, Середньовіччя, на наш погляд, і стало колицкою для генезису й еволюціонування шляхти та утвердило її ключовим державотворчим чинником Польщі.

Автори нарисів з історії Польщі пишуть про те, що з другої пол. XIV ст. польське суспільство ділилося на стани з різноманітними політичними повноваженнями. Такими станами у Польщі були духовенство, шляхта, міщани і селяни. При цьому, виключно важливу роль у державно-політичних справах належала *шляхті*, яка виникає з сер. XIV ст. *«з середньовічного лицарства, досить розрізненого у своїй масі, завдяки здобуттю від монарха привілеїв, що надавались вже не для певної групи, а для загалу лицарства»* [25, с. 52].

Польща не знала формального поділу на низову, середню та горішню (аристократичну) шляхту, властиву феодально-аристократичному устрою держав Західної Європи. Але, такий поділ в середовищі шляхти існував фактично. Горішню верству шляхти становили *магнати*, які володіли великими палацами і маєтками і, по-суті, визначали політику держави через своїх представників (послів) у королівській раді. Найбільш числен-

ним був прошарок середньої шляхти, представники якої володіли декількома селами. Натомість низова шляхта за своїм економічним статусом мало чим відрізнялась від заможних селян. З часом з низової шляхти виділяється дрібна збідніла шляхта або ж т.з. «голота».

Шляхта була доволі замкнутою соціальною верствою, а шляхетство набувалась за народженням чи надавалось за заслуги перед державою (нобілітація). Останній спосіб входження до стану шляхти, на наш погляд, був прологом до утвердження в Польщі адміністративного режиму державної служби. Як писав Ю. Ліперт, *«винагороджували не інакше, як створюючи їй за її службу стан патріархальної шляхти, даючи їй таке панське становище. ... між службовою та патріархальною шляхтою зникла всяка різниця, хіба що серед нових відносин зарані виключалась можливість почуття приязної спільноти панської родини і родин підданців»* [24, с. 239].

Починаючи із сер. XV ст. панівний стан і привілеї шляхти у Польщі постійно зростали і зміцнювались. Домінуючі позиції шляхти у польському суспільстві визначалися насамперед спадковим володінням землею, спеціальними становими правами і привілеями, фактично виключними юрисдикціями над підданими, особистою недоторканністю та розглядом правопорушень і спорів виключно становими судами, пільгами в оподаткуванні, аж до його скасування, та можливістю формувати і реалізовувати державну політику на загальнонаціональному та місцевому рівнях.

Натомість обов'язок шляхти перед короною полягав насамперед у воєн-

ній службі та фінансуванні численних воєнних компаній Речі Посполитої. Зокрема, магнати і середня шляхта зобов'язані були приводити на воєнні збори за ініціативи короля озброєні загони, а також підрозділи, які забезпечували їх провіантом, спорядженням тощо.

Участь шляхти у воєнних компаніях ставала джерелом нових привілеїв для шляхти. До прикладу, в 1454 р., на початку тринадцятирічної війни з Тевтонським орденом, польське лицарство забажало від свого короля нових прав і вольностей та отримало їх у Нешавській привілеї. Цим документом король погоджувався не скликати загальні воєнні збори шляхти без згоди земських сеймиків – місцевих з'їздів шляхти. Як писала Н. Полонська-Василенко, щодо впливу сеймиків на утвердження небачених привілеїв для шляхти, «*Сойми породили привілеї шляхті, які звільняли її від обов'язків платити податки*» [15, с. 350].

Одночасно з цим, Нешавський привілеї сприяв демократизації політичної системи Речі Посполитої. З 1493 р. було започатковано спільні зустрічі послів (представників) земських сеймиків із королем і його радою. З часом з представників шляхти було створено нову палату королівської ради – посольську палату. А в 1505 р., під тиском шляхти, сейм ухвалив конституцію, яка увійшла в історію під назвою «*Nihil novi*» («Нічого нового»). Нею заборонялось приймати нові закони та вводити нові збори і податки без спільної згоди короля, сенату й посольської палати послів [25, с. 56-57]. Навіть під час укладення в 1569 р. Люблінської угоди вимоги шляхти були традиційними: забезпечення існую-

чих прав, свобод і привілеїв [26, с. 203]. Відповідні трансформації сприяли утвердженню Речі Посполитої, як шляхетської держави з елементами демократичного управління.

З часом В. Водовозов писав про зростання ролі шляхти у Польщі в XVIII ст. наступне: «Всю владу захопили бояри, знатні роди, а з ними і дрібне дворянство, служилі люди, або ж *шляхта*. Король абсолютно залежав від шляхти» [16, с. 335]. Але такий стан речей утвердився набагато раніше в XVIII ст. Цю владу шляхта закріпила іще в Люблінській угоді 1569 р. У першу чергу, завдяки тому, що шляхта стала основою політичної та публічно-управлінської структури Речі Посполитої. Магнати стали політиками, середня шляхта – керівною ланкою військової («мундирової») та цивільної публічної служби, дрібна шляхта – кістяком місцевої публічної влади, у тому числі й на «колонізованих» територіях України.

Але, у цей час на Українських землях дозрівало козацтво, яке з часом стало політичною та публічно-управлінською елітою України і серйозним суперником шляхти. Зокрема, у т.з. «*столітній козацько-шляхетській війні*» описаній П. Кулішем [14] і іншими вітчизняними істориками, згаданими нами попередньо. Так, П. Куліш у своїй роботі «Історія воз'єднання Русі» писав про сутність і походження козацької верстви наступне: «Ратоборцями невизнаного панами права народної маси були люди, які на початку стали необхідним знаряддям для успіху колонізації українських пустель, а потім опинилися поза законом і постали супроти всіх прагнень шляхти, – саме українські *козаки*» [13, с. 31].

Щодо передумов і причин зародження козацтва О. Єфіменко писала, що Південна Русь постійно перебувала під загрозою через абсолютно відкритий кордон зі степом. Очевидно, що «... ні Литовсько-Руська держава, до Люблінської унії, ні Польсько-Литовська після неї, не мали достатньо сил, щоб належно організувати захист такої віддаленої окраїни, як Південна Русь ... Українське козацтво з'явилося на світ лише тому, що під боком існувало розбійниче Кримське ханство» [9, с. 105].

Дослідження генезису козацтва не може обійтися й без з'ясування походження та змісту цього слова. Так, згаданий попередньо П. Куліш відзначав різноманітність тлумачень і інтерпретацій слова «козак» у історичних джерелах. «Слово козак спочатку означало те ж саме, що вільний добувач, ймовірно, навіть – грабіжник і розбійник, загалом же на півночі і півдні Московського царства, в Польщі та Татарії, воно означало людину бездомну і безземельну» [13, с. 31]. Пізніше М. Грушевський писав, що «слово «козак» – тюркське слово, яке здавна жило в устах кочового населення наших степів, відоме уже в половецькому словнику 1303 р. у значенні «сторож», «воїн» – було повністю прикладним у цьому значенні до порубіжного населення, цій передовій варті України» [8, с. 202].

Водночас, українські дослідники писали й про інші інтерпретації слова «козак». Так, М. Василенко писав: «Козак – людина вільна, бездомна, нікому не підлегла, та, що служить за гроші, кому захоче. ... незалежний, шукач військових пригод ...» [7, с. 117]. Натомість, А. Копистянський стверджував, що слово «козак», з татарського «кай-

зак» буквально означало «розбійник» чи «волоцюга». «Так називали татари своїх воїнів, які свobodно жили на пограниччю Криму і на власну руку запускалися в степ, де промишляли ловецтвом і розбишацтвом» [11, с. 246].

Пізніше ж, за часів татаро-монгольської орди (а вірніше – декількох орд), між татарами і автохтонним населенням окупованими ними територій виникали дрібні військово-підприємницькі товариства (орди), які трималися окремо від краю, де існувало усталене управління, обирали з поміж себе керівників і займалися мисливськими і рибними промислами, приймали участь у війнах.

Схожі погляди на походження феномену козацтва висловлювали й інші дослідники. Зокрема, Є. Савельєв пише, що лінгвісти та історики століттями не можуть прийти до єдності щодо слова «козак» і «загадкового народу – козаки» [18, с. 2-3]. Утім, концепція про козаків, як виокремлену етнічну групу, на нашу думку, є необгрунтованою й починаючи з ХІХ ст. неодноразово піддавалась науковій критиці. Адже козаки були соціальним феноменом для багатьох народів на значній території Східної Європи.

Інший російський дослідник К. Кавелін, у науковій дискусії з М. Богомолвим, пише про те, що останній обгрунтував концепцію стосовного того, що слово *козак* є складеним із -коз (каз) і – ак. Перший складник *каз*, *аз*, *газ*, *хаз* позначає коня, другий – ак, означає *вершника*. Київ, на думку ученого, походить від -кай, з молдовської кінь, тобто йдеться про «град вершників». Схоже походження мало й місто Канів. Тобто, козаки – це «вершники, захисники ванів («білих воїнів»)»

[17, с. 995]. Утім, сам К. Кавелін вбачає цю концепцію складною та надуманою. Хоча тюркське походження слова «козак» («вершник передового загону»), на наш погляд, є закономірним, з огляду на джерела походження феномену козацтва.

Іноді слову «козак» надавалось зовсім екзотичне тлумачення. Зокрема, відомий літописець Гадяцький полковник Г. Грабянка переконував, що козаки пішли від хозар, а останні були слов'янами. Польський письменник XVII ст. В. Каховський писав, що це слово пішло від позначення диких кіз, які вирізнялись швидкістю та спритністю. Польський композитор Стрийковський вважав назву «козак» похідною від імені прадавнього вожака Козака, який буцім то багато разів перемагав татар. У свою чергу, польський історик А. Яблонський козаки були привнесені через колонізацію Литовських земель татарами-козаками, які довго зберігали свій самостійний статус, навіть після хрещення [7, с. 119, 131].

Згадуваний перед цим дослідник Є. Савельєв також посилається на працю Фішера про Сибірську історію, видану в 1774 р., у якій той писав, що слово «козак» відноситься до татарської мови. Воно означає таку людину, в якій немає родини, чи який немає постійного житла. Назву цю насамперед приписують власне козацькій орді, тобто ординським козакам, що жили на поч. XVI ст. по Нижній Волзі. Надалі назва «козак» від татар перейшла до росіян і поляків. Вона означає «вільний, той що проживає на кордоні й завжди готовий служити за гроші» [18, с. 5].

Ґрунтовні наукові дослідження історії українських козаків отримали свій розвиток лише з 1860 р. у ранніх

роботах М. Костомарова, у статтях С. Соловйова і критичних нарисах М. Максимовича і ін. У 1863 р. В Києві вийшов перший том III частини «Архіву Південно-Західної Росії», які містили акти з історії козацтва з 1500 по 1648 роки, укладений В. Антоновичем. Останній вбачав феномен козацтва продовженням патріархально-общинного ладу давньої Русі [7, с. 120].

Щодо часу появи козаків, то погляди дослідників із цього питання фактично співпадають. Хоча, нерідко зустрічаються й екскурси істориків у «сиву прадавнину» козацтва. Так, за М. Карамзіним, козаки були відомі на «окраїні теперішньої Росії» раніше Батієвої навали, і виступили на історичну сцену іще в X ст. «*то під ім'ям торков і берендєєв, то черкасов і просто казахів чи козаків*» [18, с. 11]. Разом із тим, достовірних документальних відомостей про появу козаків у X ст. не зустрічаємо.

Натомість, на думку П. Куліша, «у руських же і поляків козацтво, за письмовими свідченнями, з'явилося одночасно, в різних віддалених одна від однієї місцевостей не раніше кін. XV століття. ... Польські літописці знали чотири татарські орди, із яких у кожній був свій хан, а саме: заволзьку, астраханську, казанську в перекопську. До цих орд зараховували вони і п'яту – козацьку. Орда козацька не визнавала над собою влади жодного хана, і кочуючи у різних місцях, вважались у всій Татарщині самим відважним народом» [13, с. 32]. Наведений висновок П. Куліша підтверджують і споріднені погляди про походження козацтва, які наводяться нами нижче.

Так, Д. Бантиш-Каменський вбачав, що козаки переселилися за Дніпро із Кавказу. Утім, козаки не скла-

дали ніколи єдиного народу; «подібно римлянам зобов'язані існуванням своїм війнами. Неможна достовірно встановити час їх появи у цих місцях, але він настав не раніше XV ст., спираючись на покази Більського: що козаки стали відомими в Польщі лише на поч. XVI ст.» [6, с. 64].

М. Грушевський, на основі аналізу польських архівних джерел, засвідчує достовірні згадки про козаків Київщини в 1492, 1493 і 1499 роках. Але козацтво, тоді було способом життя й родом занять для багатьох молодих людей, які ходили «в козаки» для походів на татар чи для «луплення татарських чабанів», а не козацькою верствою [8, с. 204]. Тобто, «козакування» на ранніх етапах було певною формою соціалізації молодих неодружених чоловіків, які прагнули до звитяги і заробітків.

Козацтво, як відома верства українського населення, утверджується в традиційному для сучасників значенні упродовж всього XVI ст. Як писав М. Василенко, *«Козацтво зародилося і росло непомітно в умовах життя польської держави. У Польщі козацтво почали помічати тільки тоді, коли воно виростало в вагому суспільну силу»* [7, с. 116].

Але, козаки у позначений період були і в воєнних загонах інших держав, що межували, часто без чіткого кордону, з тогочасною Україною. Зокрема, до кінця існування Кримського Ханства, козаками у татар називався особливий кінний загін війська, сформований із уланів і, власне, козаків. Загони козаків також діяли у Московських великих і удільних князів після перемоги Москви у Лівонській війні та із започаткуванням «збирання земель» Іваном III у кін. XV ст.

У кін. XV – на поч. XVI ст. потужні козацькі загони діяли і в Українських землях. Так в 1492 р. хан Менглі-Гірей скаржився, за П. Кулішем – Великому князю московському Іоану III, а за М. Василенком – Великому князеві литовському Олександрові (1461-1506 рр.), що його військо, повертаючись з набігу на Київ із награбованим, зустрілось з «ординськими козаками» (за М. Василенко – «з канівськими і черкаськими козаками») ті було ними пограбоване [7, с. 119; 13, с. 33-34].

У літописах цього періоду також згадуються дніпровські, рязанські, смоленські, путивльські, донецькі та інші козаки. У відповідних виокремлюються воїни різних етносів, навіть у межах одного війська. Так, за свідченням В. Шевчука, у пам'ятці «Битва під Оршею» 1515 р. «... розрізняються воїни литовські, руські та польські, тобто вони перебували в окремих підрозділах одного війська» [22, с. 129].

Але, слов'янські козаки-воїни починають зустрічатися в літописах лише на поч. XVI ст. Вони охороняли поселення від набігів татар і турків, охороняли кордони тогочасних громад і палаци князів і магнатів. Першим достовірно відомим лідером цих козаків був Предислав Лянцкоронський, що походив із давнього литовського роду Збигнівів [13, с. 43-44]. Хоча, Г. Кониський у «Історії Русів» називає його Пренцлавом Лянцкоронським і вказує, що він був зятем князя Острозького та походив із знатної сенаторської родини. Наслідками його воєнної звитяги були три виграні битви із турками і татарами, які припинили спроби походів останніх на Краків, а також утворення прикордонних воєнних загонів понад Дністром і в гирлі Дніпра. Нарешті, як

писав Г. Кониський, «приймаючи прихожих охотників (М.Ф. – в пер. з польської «добровольців») з нежонатих козаків, ловлею звірів та риби, а не менше здобиччю заграничною споваджених, створили велелюдне товариство козацьке» [10, с. 23–24]. З часом крайніми пунктами збору козацьких загонів стали Київ і Черкаси.

Слід також прийняти до уваги думку А. Копистянського про те, що значні простори між Києвом і Брацлавом спустошилися і замінилися в т.з. «дикі поля», що становили нейтральну полосу між Литовською, а після Люблінською унії 1569 р. – Польською державою і Кримським ханством. «Київщина, котра колись була головним осередком і ядром Руси, в XVI ст. найшлася «у краю» Польсько-Литовської держави, тобто там, де закінчувався «святоруський берег» і зачиналось царство Кримської Орди. По тій причині Київщина в XVI ст. почала називатися Україною», – писав А. Копистянський [12, с. 245]. Її ж охорона почала у цей час здійснюватися організованими козацькими загонами.

При цьому загроза Українським землям з боку Кримської орди з часу утвердження козацтва лише наростала. Так, за свідченням С. Плохія, «кількість українців і росіян, які потрапили на невільницькі ринки Криму в XVI та XVII століттях, коливається від 1,5 до 3 млн. осіб» [27, с. 113]. Хоча, формування козацтва в XVI ст. відбувалось еволюційним шляхом.

Як писав М. Грушевський, «упродовж XVI ст. дуже повільно формується з цих «козакующих» козацький стан. У половині XVI ст. бачимо тільки початки цього процесу; у головному гнізді козацтва – Черкасах реві-

зія 1552 р. записує прихожих козаків «опівтритьяста» (біля 250), – тільки всього. ... але, майже і зовсім не було козацького стану. Останній формується тільки в кін. XVI і на поч. XVII ст., завдяки надзвичайно швидкому зростанню козацтва і під впливом, з одного боку, колонізаційного зростання українського передстепу, а з іншого, ідеї козацького імунітету» [8, с. 205]. Такий імунітет, за аналогією зі згаданим імунітетом польської шляхти, мав захистити козаків від місцевих влад і захистити від спроб спочатку Литовської держави, а після Люблінської унії 1569 р. і Речі Посполитої організувати козацький стан у державні воєнні організації.

Також можемо погодитись із В. Смолієм і В. Степанковим, які відзначали, що «Фундатором та творцем Української держави виступила не традиційна для тогочасного європейського суспільства еліта (князі, магнати й шляхта), а невизнана де-юре у Речі Посполитій спільнота дрібних лицарів-землеробів – козацтво» [21, с. 257]. Але, цьому передувало укладення Люблінської унії, що стала «найбільшою справою Зигмунта II Августа» [25, с. 60] та перекроїла воєнно-політичний ландшафт не лише України, а й усієї Східної Європи.

Як відомо, Люблінська унія, укладена спільним Польсько-литовським сеймом у м. Любліні з 10 січня по 12 серпня 1659 р., поклала початок Речі Посполитої Обох Народів, яка проіснувала до 1795 року. Цей державотворчий поступ сприяв розквіту Польського Відродження та шляхетській демократії, яка зосередилась у місцевих сеймиках.

Вінцем шляхетської держави стали практики «Золотої вольності» – обрання короля Польщі шляхтою на основі Генриківських статей 1573 р. із складенням особистих зобов'язань (*pacta conventa*) кандидатів на трон перед шляхетською спільнотою. Перша вільна елекція (вибори) короля відбулася в 1872 р. після смерті бездітного Зигмунта II Августа. Хоча цей принцип престолоспадкування утвердився раніше, на межі XV і XVI ст. Ця практика виявилась прийнятною для Польщі й у подальшому застосовувалась до самої загибелі Речі Посполитої в 1795 році. До того ж, у кінці XVI ст. владу короля в Польщі почав урівнювати Сейм [25, с. 67].

Наслідки утвердження Речі Посполитої мали для України і козацтва мали драматичний характер. Як писала Н. Василенко-Полонська, «Україна була розірвана: більша її частина перейшла до Польщі – Галичина, Холмщина, Волинь, Поділля, Брацлавщина, Київщина, Підляшшя. ... Польська шляхта гордливо ставилася до всього чужого, і перед українцями постає дилема: або зректися політичного життя, або полонізуватися» [15, с. 343-344]. Інші Українські землі також були розтягнуті Московою, Литвою, Молдовою, Туреччиною та Угорщиною.

Феноменом тогочасного розвитку України стало прагнення заможного населення окремих регіонів України полонізуватися та нобілізуватися до стану шляхти, що відкривало перспективи для кар'єри на військовій і цивільній службі, надавало певний імунітет, а також дозволяло захистити свою власність. Цьому значною мірою сприяло й надання кролем З. Августом у 1563 р. привілеї, яка урівнювала пра-

вославних русинів з польськими католиками у їх правах. Таким чином, Польща по-суті переманила русинську еліту від короля Литви до себе. Полонізації України сприяло і зміцнення Московського царства та початку «собиранія земель» після вигнання ним у 1480 році ординців.

Разом із тим, не всі з цих сподіванок українців Волині та Поділля були здійсненними. Так Г. де Боплан писав про руську шляхту наступне: «Шляхта поміж ними небагаточисленна, наслідують польській і, схоже, соромиться того, що належить до іншої, аніж римська, віри, щодня переходячи до неї, хоча вся знає, і всі ті, що титулюються князями, вийшли з грецької віри» [19, с. 32]. Сподівання ж українців Волині та Підляшшя, які плекали надії, що Люблінська унія покладе край безкарним «гвалтам, наїздам, забойствам і забиранню земель, і грабешам ... панів поляків» [26, с. 198], виявилися марними.

Але, чи не найбільше після утворення Речі Посполитої Обоих Народів, як офіційно називалась Унія, погіршився стан українських козаків. Українські дослідники В. Антонович і В. Бець давали наступну оцінку розвитку козацтва після Люблінської унії: «Тяжкі часи переживало Дніпровське козацтво в кін. XVI ст.: внаслідок приєднання Південно-Руських земель до Польщі актом Люблінської унії 1569 року, польське державне право введено було в ці землі, а по усталеним положенням цього права, козацький стан був аномалією, не міг укластися в станові категорії, напрацьовані польським історичним життям, мало перейти до складу станів, визнаних законом: дворянського чи селянського» [5, с. 2].

Ще одним визначальним питанням для розвитку козацтва стало запровадження в тогочасну державотворчу практику Речі Посполитої реєстрового козацтва. Так С. Плохій пише, що «Лівонська війна збільшила попит на воїнів на кордоні з Московією, тож у 1570-ті роки було сформовано ряд козацьких підрозділів, один із яких налічував 500 вояків» [27, с. 117]. Реорганізація стихійного козацького руху на службі в прикордонних урядовців у військові організації відкрила перед козаками нові перспективи.

До вжитку був запроваджений термін «реєстрові козаки». Їх вносили до реєстру як професійних (оплатних) військових і вони не сплачували податків і не підпадали під місцеві юрисдикції. Так у 1590 році польсько-литовський сейм затвердив військо в 1 000 реєстрових козаків для охорони прикордонних областей України від татар і нереєстрових козаків [27, с. 117]. Але, як наголошує С. Плохій, всі виплати і пільги козакам діяли лише на період активних військових кампаній. Таким чином, створення реєстрового козацтва не вирішило всі проблеми корпусу козаків в Україні. «Нереєстрове» козацтво, з одного боку, продовжувало боротьбу за Козацьку державу, а з іншого – боролось за привілеї, які гарантувались включенням до складу реєстрового козацтва.

Ця проблематика отримала своє продовження впродовж усієї історії Речі Посполитої. Так, для прикладу, в першій пол. XVIII ст. зустрічаємо документ з промовистою назвою: «Меморандум гетьмана великого коронного Станіслава Конєцпольського на сейм 1638 р. із пропозиціями щодо тримання козаків у «послуху» укрі-

плення і утримання гарнізону фортеці Кодак; щодо норм платні старшині реєстрового козацтва, а також щодо необхідності призначення королем або сеймом комісара замість гетьмана, якого козаки вільно обирають; вимоги до кандидатів на посади комісара, осавулів, полковників, сотників, отаманів» [28, с. 322-324]. Таким чином, реєстрове козацтво, по-суті, отримало статус воєнних, які служили короні та підпорядковувались спочатку виборному гетьману, а надалі й призначуваному комісарові.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У контексті нашого дослідження виникає логічне запитання – чи несли козаки державну службу в період з кін. XV ст. до Люблінської унії 1569 року? Очевидно, що при відповіді на це питання слід враховувати множинність юрисдикцій і особливості стратифікації тогочасного українського суспільства, затиснутого між Литвою, Польщею, Росією та Кримською ордою.

До того ж, застосовуючи слово «служба» до козаків слід прийняти до уваги, що саме слово «служба» в XIV-XV ст. отримало багато значень. Окрім традиційного значення служби, як феодално-васального обов'язку захищати суверена, а також здійснювати в його інтересах публічне управління, під «службами» також розумілися одиниці землекористувачів, які обкладалися зборами і податками. Як писала О. Єфименко, «слово «служба» є синонімом слова «двір». «Службами» такі посилення називали майже по всій території Південної Русі» [9, с. 116]. Тому, в XVI оцінювати діяльність козацьких військових загонів, як «дер-

жавну службу» слід із врахуванням багатьох чинників.

Така служба мала, *по-перше*, мілітарний характер, тобто була за своєю сутністю та змістом військовою службою мобілізаційного (ополченського) типу; *по-друге*, по друге вона ще не могла бути державною в інтересах України за відсутності на той час національної державності. Козаки і інший служивий люд на поч. XV ст. у Литовсько-Руській державі служили «кінно, збройно, часу потреби війни». При цьому, воєнний обов'язок у цей час не пов'язували з походженням людини – служили всі, хто міг тримати зброю в руках;¹ *по-третьє*, ядро професійної державної служби в Україні в XVI ст. почало формуватися в різних регіонах з декількох станів: а) з козаків, зокрема з реєстрових козаків (Черкащина, Канів, Дніпровщина); б) зі шляхти, зокрема, з нобілітованої шляхти (Волинь, Брацлавщина, Підляшшя, Холмщина, Київщина); в) з козаків на Півночі України, які служили Московській державі під час «збирання» земель спочатку великим князем Іваном III, Василем III і врешті Іваном IV Грозним (Лютим) (Чернігів, Путивль, Новгород-Сіверський). Кожне із зазначених джерел формування державної служби справило вплив на її становлення, розвиток, характер і систему управління нею.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федоренко М.В. Генезис системи управління державною (публічною) служ-

¹ Яковенко Н.М. Українська шляхта з кінця XIV – до середини XVII століття. Волинь і Центральна Україна: монограф. / Укр. наук. ін-т Гарвард. Ун-ту, Ін-т Критики. Вид. 2-ге, перекл. і випр. Київ: Критика, 2008. С. 28.

бою в Україні та Республіці Польща: адміністративно-правові аспекти *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 2(14). С. 169-190.

2. Артхашастра или Наука Политики. Пер. с санскрита. Издан. подгот. В.И. Кальянов. Москва: Научно-издат. центр «Ладомир»; Изд-во «Наука», 1993. 793 с.

3. Fedorenko W. Problem ochrony praw człowieka w warunkach rewolucji oraz konfliktów wojennych. *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia –instytucje – nowe wyzwania – praktyka*. Red. naukowa J. Jaskiernia, K. Sprzyszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017. S. 73-79.

4. Федоренко М. Основні тенденції розвитку системи управління державною (цивільною) службою в Україні та в Польщі в XXI ст. // *Věda a perspektivy*. 2021. № 2. 2021. pp. 82-92.

5. Антонович В.В., Бец В.А. Исторические деятели Юго-западной России в биографиях и портретах по коллекции Тарновского В.В. Выпуск первый. Киев: Типограф. Императорского Ун-та Св. Владимира, 1885. VI с., 110 с.; ил.

6. Бантыш-Каменский Д.Н. История Малой России от водворения словян в сей стране до уничтожения гетьманства. Київ: Час, 1993. 656 с., іл.

7. Василенко Н.П. Очерки по истории Западной Руси и Украины. Киев: Изд-е книжного магаз. Н.Я. Оглоблина, 1916. 589 с.

8. Грушевский М. Очерки истории Украинского народа. Изд-е третье, дополн. Киев: Типограф. 1-ой Киевской Артели Печати, 1911. 408 с.

9. Ефименко А.Я. История украинского народа. Выпуск первый. Выпуск второй. 9 рисунков в тексте и 12 на отдельных таблицах. С.-Петербург: Типогр. Акц. Общ. Брокгауз-Ефрон, 1906. 391 с., ил.

10. Кониський Г. История Русов или Малой России. Редакц. і вступ. стат. О. Оглоблина. Нью-Йорк: Вид-во «Вісник» – ООЧСУ, 1956. 346 с.

11. Копистянський А. Історія Руси. Часть перша: Київська доба (від найдавніших часів до упадку Галицко-Волинського князства в 1340 р.), 5 карт, 47 ілюстрацій. Львів: Издание Общества ім. М. Качковського, 1931. 299 с., 2 с., 3 с.;
12. Копистянський А. Історія Руси. Часть друга: Московська і Литовсько-Польська доба (Велика і Мала Русь до часів Б. Хмельницького). Львів: Издание Общества ім. М. Качковського, 1932. 343 с., 3 с., 6 с.
13. Кулиш П.А. История воссоединения Руси. Том первый. От начала колонизации опустошенной татарским погромом Киево-Галицкой Руси до начала столетней козацко-шляхетской войны. С.-Петербург: Изд-е Товарища «Общественная польза», 1874. IV с., III с., 363 с., прилож. С. 320-363.
14. Кулиш П.А. История воссоединения Руси. Том второй. От начала козацко-шляхетской войны до восстановления в Киеве Православной Церкви в 1820 году. С.-Петербург: Изд-е Товарища «Общественная польза», 1874. VIII с., III с., 456 с., прилож. С. 425-456.
15. Полонська-Василенко Н. Історія України. В двох томах. I том (до пол. XVII сторіччя). Мюнхен: Українське вид-во, 1972. 591 с.
16. Водовозов В. Очерки из русской истории XVIII-го века. С прилож. очерков о древне-русской жизни и из истории до-петровского, переходного времени. С. Петербург: Типогр. «В.С. Балашев и Ко», 1897. VIII с., 535 с.
17. Кавелин К.Д. Собрание сочинений. В 4-х томах. Том первый. Монографии по русской истории. Раасуждения, критические статьи и заметки. С.-Петербург: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1897. 1052 с.; IV с.
18. Савельев Е.П. Древняя история казачества (Историческое исследование). Часть I-я. Новочеркасск: Тип. «Донской Печатник», 1915. 184 с.
19. Боплан Г. Л. де. Опис України, кількох провінцій Королівства Польського, що тягнуться від кордонів Молдовії до границь Трансильванії, разом з іними звича-
- ями, способом життя і ведення воєн. Київ: Наукова думка; Кембрідж (Мас.): Укр. наук. ін-т, 1990. 256 с.: іл.
20. Яковенко Н.М. Українська шляхта з кінця XIV – до середини XVII століття. Волинь і Центральна Україна: монограф. / Укр. наук. ін-т Гарвард. Ун-ту, Ін-т Критики. Вид. 2-ге, перекл. і випр. Київ: Критика, 2008. 469 с.: іл.
21. Смолій В., Степанков В. Українська національна революція XVII ст. (1648-1676 рр.). Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська акад.», 2009. 447 с.
22. Шевчук В. Козацька держава як ідея в системі суспільно-політичного мислення XVI-XVIII століть / У двох книгах. Книга 1. Київ: ТОВ «Вид-во «Кліо», 2019. 792 с., іл.
23. Шевчук В. Козацька держава як ідея в системі суспільно-політичного мислення XVI-XVIII століть / У двох книгах. Книга 2. Київ: ТОВ «Вид-во «Кліо», 2019. 1120 с., іл.
24. Ліпперт Ю. Історія культури. В трьох нарисах, зі 112 образками. Переклад П. Дятлова і Хв. Мойси. Нью-Йорк-Відень-Львів-Київ: Робітничий товариш. «Злука»; «Робітн. Т-ва імені Т. Шевченка»; Т-ва робітничого дому, 1922. XVI с., 400 с.
25. Польша – нариси історії. За ред. В. Менджецького та Є. Брацисевича. Пер. з пол. І. Сваренка / Інститут національної пам'яті Республіки Польща. Варшава: Інститут національної пам'яті, 2015. С. 52. (367 с., іл.).
26. Русина О.В. Україна під татарами і Литвою. Київ: Вид. дім «Альтернатива», 1998. 320 с.
27. Плохій С. Брама Європи. Історія України від скіфських воєн до незалежності. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2016. 495 с.
28. Історія державної служби в Україні: у 5 т. Від. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол. С.В. Кульчицький та ін. Голов. упр. держ. служби; Ін-т історії НАН України. Т. 3: Документи і матеріали. V ст. до н.е. – 1774 р. Упорядн.: Г.В. Боряк (кер. кол. упор.), Л.Я. Демченко, Ю.А. Мицик. С. 322-324. (656 с.).

REFERENCES:

1. Fedorenko, M.V. (2021). Henezys systemy upravlinnia derzhavnoiu (publichnoiu) sluzhboiu v Ukraini ta Respublitsi Polshcha: administratyvno-pravovi aspekty [Genesis of the civil service management system in Ukraine and the Republic of Poland: administrative and legal aspects]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia – Expert: paradigms of legal sciences and public administration*, 2(14), 169-190 [in Ukrainian].

2. Kalyanov, V.I. (Eds.). (1993). *Artkhashastra ili Nauka Politiki [Arthashastra or Science of Politics]*. Moscow: Nauchno-izdat. tsentr «Ladomir»; Izd-vo «Nauka» [in Russian].

3. Fedorenko, W. (2017). Problem ochrony praw człowieka w warunkach rewolucji oraz konfliktów wojennych. *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*. Red. naukowa J. Jaskiernia, K. Sprzyszak. (S. 73-79). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek [in Polish].

4. Fedorenko, M. (2021). Osnovni tendentsii rozvytku systemy upravlinnia derzhavnoiu (tsyvilnoiu) sluzhboiu v Ukraini ta v Polshchi v XXI st. [The main trends in the development of the civil service management system in Ukraine and Poland in the XXI century]. *Věda a perspektivy*, 2, 82-92 [in Ukrainian].

5. Antonovich, V.B., Bets, V.A. (1885). *Istoricheskie deyateli Yugo-zapadnoy Rossii v biografiyakh i portretakh po kollektzii Tarnovskogo V.V. [Historical figures of Southwestern Russia in biographies and portraits from the collection of V.V. Tarnovsky]*. (Vols. 1). Kiev: Tipograf. Imperatorskogo Un-ta Sv. Vladimira [in Russian].

6. Bantysh-Kamenskiy, D.N. (1993). *Istoriya Maloy Rossii ot vodvoreniya slovyan v sey strane do unichtozheniya getmanstva [The history of Little Russia from the expelling of Slavs in this country to the destruction of the hetmanate]*. Kyiv: Chas [in Russian].

7. Vasilenko, N.P. (1916). *Ocherki po istorii Zapadnoy Rusi i Ukrainy [Essays on the history of Western Russia and Ukraine]*. Kiev: Izd-e knizhnogo magaz. N.Ya. Ogloblina [in Russian].

8. Grushevskiy, M. (1911). *Ocherki istorii Ukrainskogo naroda [Essays on the history of the Ukrainian people]*. (3rd ed., rew.). Kiev: Tipograf. 1-oy Kievskoy Arteli Pechati [in Russian].

9. Efimenko, A.Ya. (1906). *Istoriya ukrainskogo naroda [History of the Ukrainian people]*. (Vols. 1-2). Saint Petersburg: Tipogr. Akts. Obshch. Brokgauz-Efron [in Russian].

10. Koniskiy, G. (1956). *Istoriya Rusov ili Maloy Rossii [History of the Rus or Little Russia]*. O. Ogloblin (Eds.). New-York: Vid-vo «Visnik»-OOChSU [in Russian].

11. Kopystianskiy, A. (1931). *Istoriia Rusy. Chast persha: Kiievskaya doba (vid naidavnnykh chasiv do upadku Halytsko-Volynskoho kniazhestva v 1340 r.) [History of Rus. Part one: Kiev era (from ancient times to the decline of the Galicia-Volyn principality in 1340)]*. Lviv: Izdanie Obshchestva im. M. Kachkovskoho [in Ukrainian].

12. Kopystianskiy, A. (1932). *Istoriia Rusy. Chast druha: Moskovska i Lytovsko-Polska doba (Velyka i Mala Rus do chasiv B. Khmelnytskoho) [History of Rus. Part two: Moscow and Lithuanian-Polish era (Greater and Lesser Rus until the times of B. Khmelnytsky)]*. Lviv: Izdanie Obshchestva im. M. Kachkovskoho [in Ukrainian].

13. Kulish, P.A. (1874). *Istoriya vossoedeneniya Rusi. Tom pervyy. Ot nachala kolonizatsii opustoshennoy tatarskim pogromom Kievo-Galitskoy Rusi do nachala stoleteney kozatsko-shchlyakhetskoy voyny [The history of the reunification of Russia. Volume one. From the beginning of the colonization of the Kiev-Galician Rus devastated by the Tatar pogrom to the beginning of the centuries of the Cossack-szlachta war]*. Saint Petersburg: Izd-e Tovar-a «Obshchestvennaya polza» [in Russian].

14. Kulish, P.A. (1874). *Istoriya vossoedeneniya Rusi. Tom vtoroy. Ot nachala kozatsko-shchlyakhetskoy voyny do vosstanovleniya v Kieve Pravoslavnoy Tserkvi v 1820 godu [The history of the reunification of Russia. Vol-*

- ume two. *From the beginning of the Cossack-szlachta war until the restoration of the Orthodox Church in Kiev in 1820*. Saint Petersburg: Izd-e Tovar-a «Obshchestvennaya polza» [in Russian].
15. Polonska-Vasylenko, N. (1972). *Istoriya Ukraini. V dvokh tomakh. I tom (do pol. XVII storichchya) [History of Ukraine. In two volumes. Volume I (until the middle of the XVII century)]*. Munich: Ukrainske vid-vo [in Ukrainian].
16. Vodovozov, V. (1897). *Ocherki iz russkoy istorii XVIII-go veka. S prilozh. ocherkov o drevne-russkoy zhizni i iz istorii do-petrovskogo, perekhodnogo vremeni [Essays from Russian history of the 18th century. With the attachment of essays on ancient Russian life and from the history of pre-Peter the Great transitional time]*. Saint Petersburg: Tipogr. «V.S. Balashev i Ko» [in Russian].
17. Kavelin, K.D. (1897). *Sobranie sochineniy. Tom pervyy. Monografii po russkoy istorii. Raasuzhdeniya, kriticheskie stat'i i zametki [Collected Works. Volume one. Monographs on Russian history. Judgments, critical articles and notes]*. Saint Petersburg: Tipogr. M.M. Stasyulevicha [in Russian].
18. Savelyev, E.P. (1915). *Drevnyaya istoriya kazachestva (Istoricheskoe issledovanie) [Ancient history of the Cossacks (Historical research)]*. (Vols. 1). Novocherkassk: Tip. «Don-skoy Pechatnik» [in Russian].
19. Beauplan, G. Le V., sieur de. (1990). *Opys Ukrainy, killkokh provintsii Korolivstva Polskoho, shcho tiahnutsia vid kordoniv Moldovii do hranyts Transylvanii, razom z yinimy zvychaiamy, sposobom zhyttia i vedennia voien [Description of Ukraine, several provinces of the Kingdom of Poland, stretching from the borders of Moldova to the borders of Transylvania, along with their customs, way of life and warfare]*. Kyiv: Naukova dumka; Cambridge (Mas.): Ukr. nauk. in-t [in Ukrainian].
20. Yakovenko, N.M. (2008). *Ukrainska shliakhtha z kintsia XIV – do seredyny XVII stolittia. Volyn i Tsentralna Ukraina [Ukrainian nobility from the end of the XIV to the middle of the XVII century. Volyn and Central Ukraine]*. (2nd ed., rew.). Kyiv: Krytyka [in Ukrainian].
21. Smolii, V., Stepankov, V. (2009). *Ukrainska natsionalna revoliutsiia XVII st. (1648-1676 rr.) [Ukrainian national revolution of the XVII century (1648-1676)]*. Kyiv: Vyd. dim «Kyievo-Mohyl. akad.» [in Ukrainian].
22. Shevchuk, V. (2019). *Kozatska derzhava yak ideia v systemi suspilno-politychnoho myslennia XVI-XVIII stolit [The Cossack state as an idea in the system of socio-political thinking of the XVI-XVIII centuries]*. (Vols. 1). Kyiv: TOV «Vyd-vo «Klio» [in Ukrainian].
23. Shevchuk, V. (2019). *Kozatska derzhava yak ideia v systemi suspilno-politychnoho myslennia XVI-XVIII stolit [The Cossack state as an idea in the system of socio-political thinking of the XVI-XVIII centuries]*. (Vols. 2). Kyiv: TOV «Vyd-vo «Klio» [in Ukrainian].
24. Lippert, Yu. (1922). *Istoriia kultury [History of culture]*. (P. Diatlov, Kh. Moisa, Trans). New-York-Viden-Lviv-Kyiv: Robitnyche tovarys. «Zluka»; «Robitn. T-va imeni T. Shevchenka»; T-va robitnychoho domu [in Ukrainian].
25. Mendzhetskyi, V., Bratsysevych, Ye. (2015). *Polshcha – narysy istorii [Poland – essays on history]*. (I. Svarenka, Trans). Warsaw: Instytut natsionalnoi pamiaty [in Ukrainian].
26. Rusyna, O.V. (1998). *Ukraina pid tataramy i Lytvoiu [Ukraine under the Tatars and Lithuania]*. Kyiv: Vyd. dim «Alternatyva» [in Ukrainian].
27. Plokhii, S. (2016). *Brama Yevropy. Istoriia Ukrainy vid skifskykh voien do nezalezhnosti [Gate of Europe. History of Ukraine from the Scythian wars to independence]*. Kharkiv: Klub simeinoho dozvillia [in Ukrainian].
28. Boriak, H.V., Demchenko, L.Ya., Mytsyk, Yu.A. (2009). *Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini. T. 3: Dokumenty i materialy. V st. do.n.e. – 1774 r. [History of civil service in Ukraine. Vol. 3: Documents and materials. 5th century B.C. – 1774]*. Motrenko, T.V., Smolii, V.A. (Eds.). Kyiv: Nika-Tsentr [in Ukrainian].

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК: 331.556.44:351.756.07](477)(043.5)

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-135-142](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-135-142)

Пікуль Ганна Олександрівна,

аспірант Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 64/13, anna_osadcha_@ukr.net; тел.: +380731012260, <https://orcid.org/0000-0003-0373-5021>

СТАН РОЗРОБКИ НАУКОВОЇ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІММІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. Автором статті на основі дослідження праць вітчизняних та зарубіжних науковців здійснено узагальнення дослідження джерельної бази імміграційних процесів.

Проаналізовано ступінь досліджень імміграційних процесів, що представлений широким масивом наукових досліджень (дисертаційними дослідженнями, монографіями, дослідженнями та статистичними даними вітчизняних та міжнародних міжурядових установ з питань міграції). Досліджено історію розвитку імміграційних досліджень, їх основні тенденції, напрямки та орієнтири, циклічність та рушійні сили імміграційних процесів, що дає можливість здійснювати подальші наукові розвідки та прогнозування. Визначено, що основним джерелом інформаційного забезпечення виступають: поточний облік, статистична звітність державної служби зайнятості, вибіркові обстеження, дослідження суспільної думки та інші соціологічні дослідження. Досліджено, що система інформаційного забезпечення аналізу міграційних та відомчої статистики. В Україні збір статистичної інформації щодо міграційних процесів регулюється внутрішніми наказами і розпорядженнями відомств, які виконують цю функцію. Визначено, що статистичні дані з міграції збирають в межах своїх повноважень ряд Центральних органів державної влади в Україні, а саме: Державна служба статистики України, Міністерство внутрішніх справ України, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Державна прикордонна служба України, Державний служба зайнятості, Міністерства соціальної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство освіти і науки України.

Ключові слова: імміграція, міграція, імміграційні процеси, імміграційна політика, проблеми імміграції, мігранти.

Pikul Hanna Oleksandrivna,

post-graduate student of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, 01601, Kyiv, Str Volodymyrska, 64/13, anna_osadcha_@ukr.net; tel.: +380731012260, [https:// orcid.org/0000-0003-0373-5021](https://orcid.org/0000-0003-0373-5021)

STATE OF DEVELOPMENT OF THE SCIENTIFIC PROBLEM OF RESEARCH OF IMMIGRATION PROCESSES IN PUBLIC GOVERNANCE

Abstract. The author of the article, based on a study of the works of domestic and foreign scholars, generalized the study of the source base of immigration processes.

The degree of research of immigration processes is analyzed, which is represented by a wide array of scientific research (dissertation research, monographs, research and statistics of domestic and international intergovernmental institutions on migration). The history of development of immigration researches, their basic tendencies, directions and landmarks, cyclicity and driving forces of immigration processes that gives the chance to carry out the further scientific researches and forecasts is investigated. It is determined that the main source of information support are: current accounting, statistical reporting of the state employment service, sample surveys, public opinion polls and other sociological surveys. It is investigated that the system of information support of the analysis of migration and departmental statistics. In Ukraine, the collection of statistical information on migration processes is regulated by internal orders and directives of agencies that perform this function. It is determined that migration statistics are collected within the powers of a number of Central authorities in Ukraine, namely: the State Statistics Service of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the State Committee of Ukraine for Nationalities and Religions, the State Border Guard Service of Ukraine, the State Employment Service, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine.

Key words: immigration, migration, immigration processes, immigration policy, immigration problems, migrants.

Постановка питання в загальному вигляді. На сьогодні дослідження імміграційних процесів в сучасному науковому просторі є досить актуальними, проте тривалий час дослідження в цій сфері не мало комплексного характеру, а здійснювалося відокремлено економічною, соціологічною, філософською та демографічною науками. Незважаючи на вже існуючий вагомий науковий доробок українських та зарубіжних науковців, ряд проблем на сьогодні залишається невирішеним.

Так, процеси глобалізації, євроінтеграції та дестабілізації мирної ситуації у країні та світі постійно ставлять нові виклики і завдання перед державною міграційною політикою. Це повинно дістати відображення у стратегічних документах і нормативно-правовому забезпеченні міграційної політики, що викликає необхідність подальших теоретико-прикладних та методологічних досліджень та проблем пов'язаних з її регулюванням та вирішенням у сфері міграційних процесів.

Саме історіографія дослідження демонструє досягнення як українських, так і зарубіжних вчених, що займалися науковою розробкою проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема міграцій і, зокрема, міграційної політики в Україні займається ряд науковців, серед яких: Т.А. Драгунова, Е.М. Лібанова, О.А. Малиновська, С.І. Пирожков, І.М. Прибиткова, М.Д. Романюк, С.Б. Чехович, М.О. Шульга та ін. Вагомий вклад у розвиток теоретико-прикладних досліджень міграції населення та проблем, пов'язаних з її регулюванням, здійснили такі українські вчені, як О. Власюк, С. Вовканич, П. Гайдучський, Е. Лібанова, Ю. Макогон, О. Малиновська, С. Пирожков, О. По-

зняк, І. Прибиткова, М. Романюк, У. Садова, Л. Семів, О. Хомра, С. Чехович, М. Шульга та інші.

Значний науковий доробок у розвиток теоретико-методологічних засад формування і впровадження механізмів державного регулювання розробили вчені: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Т. Василевська, Л. Гаєвська, І. Грицяк, Н. Грицяк, І. Дегтярьова, О. Петроє, О. Пухкал, О. Суходоля, Г. Рябцев, С. Хаджирадева та ін.

Також важливими є дослідження вчених Л. Ільченко-Сюйви, В. Тертички, Ю. Римаренка, Ю. Сурміна по розробці підходів та функціонування механізмів державного регулювання міграційних процесів, а також оцінки їх ефективності.

Аналіз моделей міграційної політики та актуальні проблеми уніфікації мігрантів у приймаючий соціум присвятили свої праці такі зарубіжні вчені, як Дж. Беррі, Дж. Боргес, К. Кельдстадлі, П. Качмарчик, В. Охель, М. Фікс та інші.

Загальна мета дослідження полягає у здійсненні теоретичного аналізу джерельної бази дослідження імміграційних процесів на основі вивчення та узагальнення наукових розвідок вітчизняних та зарубіжних учених.

Викладення основного матеріалу. Характеризуючи джерельну базу дослідження імміграційних процесів, на нашу думку слід виділити чотири групи документів та матеріалів, які систематизовані за певними ознаками.

Першу групу джерел становлять офіційні законодавчі документи, що визначають правові основи виборчих процесів в Україні та регулюють порядок діяльності суб'єктів виборчого процесу, регламентують структуру виборчих органів. Сюди, насамперед,

належать: Конституція України, Закон України «Про міграцію» та Закон України «Про імміграцію», які законодавчо врегульовують та визначають міграційні процеси в Україні.

До другої групи джерел належать статистичні дані, результати соціологічних досліджень та експертних опитувань.

До третьої групи джерел належить українська періодика, що характеризується високим рівнем аналітичності подачі матеріалу.

Останню, проте не менш важливу, четверту групу, використаних нами джерел, становлять інтернет-ресурси. Насамперед, це інформаційні матеріали, які розміщені на веб-сторінках Президента України (<http://www.president.gov.ua>), Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua>), Державної міграційної служби України (<https://dmsu.gov.ua/>), Міжнародної організації з міграції (<https://iom.org.ua/ua>). Використовуються веб-портали навчальних закладів, наукових установ, бібліотек: Національної бібліотеки ім. В. Вернадського (<http://www.nbuv.gov.ua>), Національного інституту стратегічних досліджень (<http://www.niss.gov.ua>), Інститут соціальних і демографічних досліджень ім. М.В. Птухи (<https://idss.org.ua/index>), а також Інтернет-ресурси аналітичних організацій та мережевих ЗМІ: Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова (<http://www.uceps.com.ua>), газета «Міграція» (<http://presa.ua/migracija.html>), тощо.

Аналізуючи ступінь розробки наукової проблематики дослідження імміграційних процесів пропонуємо класифікувати наявні теоретико-прикладні розробки за типом видання: монографічні дослідження та дисер-

тації, посібники, наукові фахові видання та збірники наукових статей, інформаційне забезпечення (статистичні дані вітчизняних та міжнародних організацій та структур). [1-10; 4] Характеризуючи в цілому радянську, сучасну українську наукову літературу, яка торкається проблем імміграції, можемо стверджувати, що в ній фактичний матеріал підібраний з належною ретельністю, всебічно осмислений, систематизований і упорядкований. Радянська і пострадянська історіографія імміграції послужила фундаментальною вихідною точкою не лише при здійсненні комплексних досліджень імміграційних процесів, але й слугувала виробленню адекватного розуміння загального концептуального підходу науковців до явища імміграції як такого.

Комплексне дослідження проблематики сучасного міграційного процесу передбачає залучення широкої джерельної бази. З урахуванням специфіки дослідження міграційних процесів лише на території країн Європейського Союзу та їх вплив на трансформацію політичного поля джерельна база потребує структуризації та певної класифікації. [10]

Особливу цінність для дослідження проблеми мають праці науковців, присвячені теорії та практиці державного управління в Україні, його механізмам, серед них роботи, В.М. Князева, В.І. Лугового, П.І. Надолішного, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиша, В.А. Ребкала, В.А. Скуратівського, В.В. Тертички. Зокрема, праця Ю.І. Римаренка «Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри. Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика» та В.Д. Бакуменка «Теоретичні та органі-

заційні засади державного управління» стали фундаментальними у цьому напрямку. [7]

Важливий аналітичний та емпіричний матеріал щодо різних складових міграційних процесів, їх змісту й наслідків, вирішення пов'язаних з ними проблем містять роботи В.Б. Євтуха, І.Ф. Кураса, С.І. Пирожкова, А.В. Позняка, І.М. Прибиткової, В.П. Трощинського, О.У. Хомри, С.Б. Чеховича, М.О. Шульги. зокрема праця Е.М. Лібанової «Зовнішні трудові міграції населення України» тощо. У галузі методології та методів вивчення міграцій та управління ними, сутнісних характеристик міграційних процесів значні здобутки належать російським науковцям О.Д. Воробйовій, Т.І. Заславській, В.А. Іонцеву, Л.Л. Рібаковському, окремо можна виділити наукове дослідження Ж.А. Зайончовської «Ринок праці як регулятор міграційних потоків», а також численним західним авторам, серед яких Р. Епплярд, Р. Бонінг, М. Вайнер, Д. Массей, Д. Салт, С. Сассен, П. Сталкер, П. Стокер, Т. Хаммар та інші. [3]

Зазначимо, що з проблематики дослідження наявні дисертації українських вчених С. Бандур, О. Бугрової, О. Вишневської, О. Гладун, І. Гнибіденка, В. Джамана, Є. Дроня, В. Заньковського, К. Іглицької, І. Кизими, А. Кирчіва, О. Коржик, В. Кравченка, Е. Лібанової, зокрема праці О. Малиновської «Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС» та О. Хомри «Міграція населення: питання теорії, методики дослідження», та зарубіжних вчених Е. Плетнева, Л. Рібаковського, О. Старка, Е. Тайлора, Ф. Хьюго, зокрема В. Іонцева та його працю «Между-

народная миграция населения: теория и история изучения», а також працю Д. Массея «Теорії міжнародної міграції», та інших дослідників, які вивчали методи дослідження міграційних процесів, процеси урбанізації та мобільності населення, основні напрями і заходи державного регулювання цих процесів. [9]

Низка наукових досліджень, які були опубліковані в Україні стосувалися питань управління міграційними процесами, визначення основних напрямів державної політики у цій сфері, обґрунтування організаційно-управлінських форм та методів її проведення, правового регулювання зовнішніх міграційних процесів в Україні та становлення відповідних юридичних інститутів і державних органів влади. З огляду на входження України в міждержавні, міжнародні інституції досліджувались питання, які стосувались необхідності імплементації чинних міграційних норм міжнародного права в національне законодавство України. З-поміж таких наукових доробок, праці: К. Афанасьєва, О. Беницького, І. Запорожець «Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів» [9], під редакцією Н. Нижник «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація»; В. Новіка «Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні»; С. Чеховича «Теоретичні засади регулювання міграційних процесів в Україні»; В. Андрієнка та Г. Суботенко «Правове регулювання міграційних процесів в Україні»; О. Малиновської «Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні» та «Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями»; О. Позняка «Міграцій-

ні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи»; М. Романюка «Міграція населення України: національні пріоритети та регіональна диференціація механізму регулювання». [1]

Упродовж останніх років різноманітні аспекти міграційних проблем були предметом низки дисертаційних досліджень, зокрема: А. Дергач «Механізми державного управління міграційними процесами в Україні»; В. Олефіра «Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект)»; Я. Волоско «Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в умовах трансформації економіки України»; Н. Павлів-Самойл «Філософсько-правовий феномен міграції у контексті глобалізаційних процесів в Європі (кінець ХХ – початок ХХІ ст.)»; І. Романенко «Статистичний аналіз трудової міграції» та інших.

Імміграцію, як важливий чинник соціальних змін сучасного суспільства, визнають такі фахівці в галузі міграції, як Д. Бретон, В. Ісаїв, У. Кальбах, Г. Рейц. Їх колективна праця чітко виокремлює одну з найбільш характерних рис сучасного імміграційного руху - осідання іммігрантів переважно у великих містах. [2]

Нелегальну імміграцію як злочин міжнародного характеру вивчали І. Бліщенко, Л. Галенська, О. Горбунова, В. Іващенко, Д. Ільман, І. Карпець, К. Левченко, І. Лукашук, В. Набока, В. Неволя, А. Наумов, В. Панов, Ю. Решетов та інші.

З відомих іноземних дослідників, які вивчали ризики нелегальної міграції можна виділити праці А. Долгової, А. Мілбенк, Х. Енторф, Дж. Вілкінсона та інших. [6]

Питання впливу міграції на формування і функціонування ринку

праці знайшли своє відображення у доробках Д. Алтонджи, Д. Ангріста, Д. Борхаса, Д. Веллінга, Д. Карда, Л. Каца, Є. Красінця, Р. Лалонда, Д. Пічке, М. Слотера, Р. Сміта, Р. Тапеля, Р. Фрідмана, Д. Хансона, Д. Ханта, П. Харрінгтона, І. Хативада, К. Циммермана, Р. Еренберга та ін. В рамках тематики наслідків міграції висококваліфікованих кадрів опублікували свої праці М. Абелла, С. Гера, С. Глоberman, Р. Гордон, Д. Гюлек, М. Десаї, Р. Доре, Д. Капур, Б. Кхадрія, У. Корнеліус, В. Керрінгтон, Ф. Мартін, С. Чанг та інші. [1]

Міграційні процеси та їх вплив на соціально-економічний розвиток держави, висвітлено в наукових роботах Л.А. Аругюняна, А. Ата-Мірзоева, Г.В. Кумскова, Н.Х. Кумскової, Л.П. Максаквою, Є.П. Чернової та інші. [5]

Розробці цієї проблематики було присвячено також численні статті у журналах «Демографія та соціальна економіка», «Право України», «Юридичний вісник», «Проблеми міграції», «Українська міграція», міжнародному журналі «Human rights», часописі «Біженці та міграція» газеті «Міграція» тощо.

Джерелом інформаційного забезпечення виступають переписи населення, поточний облік, статистична звітність державної служби зайнятості, вибіркові обстеження, дослідження суспільної думки та інші соціологічні дослідження. Система інформаційного забезпечення аналізу міграційних процесів включає в себе показники національної статистики (офіційні дані), державної статистики (сукупність відомостей, які збирає Державний комітет статистики) та відомчої статистики (дані міністерств та відомств щодо міграційних про-

цесів). В Україні збором статистичної інформації щодо міграційних процесів займаються кілька міністерств і відомств. Статистичні дані з міграції збирають Державна служба статистики України, Міністерство внутрішніх справ України, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Державна прикордонна служба України, Державний служба зайнятості, Міністерства соціальної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство освіти і науки України. Збір даних щодо міграційних процесів даними відомствами регулюється внутрішніми наказами і розпорядженнями України. [8]

Міжнародні організації, в першу чергу структури ООН, регулярно збирають відомості для поповнення загальнодоступних баз даних про рух і контингенти мігрантів. Найбільш повний перелік документів містять Міжнародна організація з питань міграції (МОМ) та Організація об'єднаних націй (ООН). Джерельна база містить не лише статистичні дані та резолюції щодо захисту біженців, а й окремий перелік документів з регулювання міграційних потоків, протидію нелегальній міграції та торгівлі людьми, питанням трудової міграції та працевлаштування, розвитку, інтеграції іммігрантів тощо. Також, значний інтерес в контексті окресленої нами проблематики становлять дослідження, що проводяться ООН і публікуються в серії *International Migration Papers*; Міжнародною організацією з міграції (МОМ); Міжнародною організацією праці (МОП); інститутом праці ФРН (IZA); Сесекським центром дослідження міграції; Центром прикладних досліджень країн Південної Азії (CASAS); організацією «Сучасні зусилля з орга-

нізації еміграції» (СЕМЕ); Міжамериканським діалогом (ІАД); організацією «Політика у сфері міжнародної міграції» (ІМР) та інші. [1]

Висновки. Аналіз наукових джерел дослідження з проблематики статті дозволяє стверджувати, що різноманітні напрямки міграційних процесів знайшли віддзеркалення в роботах українських і зарубіжних науковців. На нашу думку, ступінь досліджень імміграційних процесів представлений широким масивом наукових досліджень, а саме: дисертаційними дослідженнями, монографіями, дослідженнями та статистичними даними вітчизняних та міжнародних міжурядових установ з питань міграції. На базі цього обсягу інформації можна простежити історію розвитку імміграційних досліджень, їх основні тенденції, напрямки та орієнтири, відслідковувати циклічність та рушійні сили імміграційних процесів, здійснювати подальші наукові розвідки та прогнозування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Волоско Я.О. Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в умовах трансформації економіки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 181 с.
2. Лупул Т.Я. Сучасна імміграція в Канаді: основні тенденції та особливості : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02. Чернівці, 1999. 21 с.
3. Малиновська О.А. Управління зовнішніми міграціями в контексті європейської інтеграції України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2005. 426 с.
4. Михайлов О.М. Джерельна база дослідження механізмів інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу. *Політичні та правові засади*

публічного управління. Вип. 2 (52). 2017. С.131–138.

5. Муц Л.Ф. Базисні компоненти впливу міграційної політики на соціально-економічний стан держави. *Інвестиції: практика та досвід : науково-практичний журнал*. Київ, 2018. Вип. № 19, С. 89–93.

6. Нелегальна міграція. /Новік В. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні : аналітичне дослідження. Київ : Компанія ВАІТЕ, 1999. 170 с.

7. Романенко І.О. Статистичний аналіз трудової міграції : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.10. Київ, 2015. 20 с.

8. Скочинська-Прокопович Б. Трудова міграція українців у Польщу: історіографія проблеми. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка*. Сер. Історія. Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2018. Вип. 1, ч. 2. С. 180–184.

9. Швец С.Л. Сучасний міграційний процес: позитивні та негативні наслідки для європейських країн : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2019. 17 с.

REFERENCES:

1. Volosko, Y.O. (2016). *Administrativno-pravove rehulyuvannya trudovoyi mihratsiyi v umovakh transformatsiyi ekonomiky Ukrayiny [Administrative and legal regulation of labor migration in the conditions of transformation of economy of Ukraine]*. Candidate's thesis. Lviv: Lviv [in Ukrainian].

2. Lupul, T.Y. (1999). *Suchasna immihratsiya v Kanadi: osnovni tendentsiyi ta osoblyvosti [Modern immigration in Canada: main trends and features]*. Extended abstract of candidate's thesis. Chernivtsi: Chernivtsi [in Ukrainian].

3. Malynovska, O.A. (2005). *Upravlinnya zovnishnimy mihratsiyamy v konteksti yevropeys'koyi intehratsiyi Ukrayiny [Management of external migration in the context of European integration of Ukraine]*. Dctor's thesis. Kyiv: Kyiv [in Ukrainian].

4. Mykhaylov, O.M. (2017). *Dzherel'na baza doslidzhennya mekhanizmiv informat-*

siyno-komunikatsiynoho zabezpechennya vyborchoho protsesu [Source base for the study of mechanisms of information and communication support of the election process]. *Politychni ta pravovi zasady publichnoho upravlinnya – [Political and legal principles of public administration]*, 2 (52), 131–138 [in Ukrainian].

5. Muts, L.F. (2018). *Bazysni komponenty vplyvu mihratsiyanoi polityky na sotsial'no-ekonomichnyy stan derzhavy [Basic components of the impact of migration policy on the socio-economic condition of the state]*. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 19, 89–93 [in Ukrainian].

6. Shemshuchenko, YU.S. (2002). *Nelegal'na mihratsiya [Illegal migration]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

7. Novik, V. (1999). *Derzhavna polityka i rehulyuvannya immihratsiynykh protsesiv v Ukrayini [State policy and regulation of immigration processes in Ukraine]*. Kyiv : Kompaniya VAITE [in Ukrainian].

8. Romanenko, I.O. (2015). *Statystychnyy analiz trudovoyi mihratsiyi [Statistical analysis of labor migration]* : Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv: Kyiv [in Ukrainian].

9. Skochynska-Prokopovych, B. (2018). *Trudova mihratsiya ukrayintsiv u Pol'shchu: istoriohrafyia problemy [Labor migration of Ukrainians to Poland: historiography of the problem]*. *Naukovi zapysky Ternopil's'koho natsional'noho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatyuka*. Ser. Istoriya – Scientific notes of Ternopil National Pedagogical University named after Volodymyr Hnatyuk. Ser. History. Ternopil, 1, 180–184 [in Ukrainian].

10. Shvets, S.L. (2019). *Suchasnyy mihratsiyyny protses: pozytyvni ta nehatyvni naslidky dlya yevropeys'kykh krayin [Modern migration process: positive and negative consequences for European countries]* : Extended abstract of candidate's thesis. Odesa: Odesa [in Ukrainian].

СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ

УДК 351 : 323.3

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-143-160](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-143-160)

Капінус Олександра Ярославівна,

магістр державного управління, помічник керівника з розвитку та впровадження нових технологій Асоціації «Підтримки ЖК, ЖБК та ОСББ», 61002, м. Харків, майдан Конституції, 16, каб. 22-А; тел.: +38 095 52 64 070, e-mail: a.kapinus@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0219-9802>

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ВИДИ ТА МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті систематизовано види та методи реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Здійснено порівняльний аналіз понять внутрішня вимушена міграція, примусова міграція, евакуація, депортація, переселенці, внутрішньо переміщені особи, біженці. Серед видів державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб можна виділити наступні: добровільне переселення, переміщення, евакуація, депортація, вимушене переміщення. Запропоновано визначення терміну «державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб».

Висвітлено сутність і характер найбільш масштабних вимушених, примусових переміщень населення в Україні з поч. ХХ століття до 2021 року. З'ясовано цілі, завдання, методи реалізації та інструменти державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб за різних політичних режимів. Виділено 6 періодів державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні з початку ХХ століття: 1) 1906–1911 рр. – організоване добровільне переселення землевласників з метою зняття соціальної напруги; 2) 1914–1918 рр. – примусове переселення (виселення) цивільного населення через воєнні дії; 3) 1929–1933 рр. – примусове виселення «неблагонадійного» режиму населення за соціальною та етнічною ознаками; 4) 1939–1945 рр. – евакуація підприємств, що мали стратегічне значення для економіки та безпеки держави, партійно-радянської номенклатури та молоді призовного віку в ході воєнних дій; депортація «неблагонадійних» режиму націй (чеченців, інгушів, кримських татар, українців); 5) квітень 1986–1989 рр. – організоване відселення цивільного населення через техногенну катастрофу; 6) 2014 р. – до теперішнього часу – внутрішня вимушена міграція через агресію Росії проти України.

Досвід реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні з початку ХХ століття до 2021 року характеризується застосуванням жорстких інструментів за тоталітарного режиму, м'яких інструментів за авторитарного, демократичного режимів.

Ключові слова: внутрішня вимушена міграція, депортація, евакуація, переселення, політика примусової міграції, державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб.

Kapinus Oleksandra Yaroslavivna,

Master of Public Administration, Assistant Head for development and introduction of new technologies, Association «Pidtrymka ZhK, ZhBK ta OSBB», 61002, Kharkiv, Constitution Square, 16, office 22-A, tel.: +38 095 52 64 070, e-mail: a.kapinus@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0219-9802>

STATE POLICY ON INTERNALLY DISPLACED PERSONS: TYPES AND METHODS OF INFLUENCE

Abstract. The article systematizes the types and methods of implementing the state policy on internally displaced persons. A comparative analysis of the concepts ‘internal forced migration’, ‘displacement’, ‘evacuation’, ‘deportation’, ‘migrants’, ‘internally displaced persons’, ‘refugees’. Within the range of the state policy on internally displaced persons, the following types can be discerned: voluntary resettlement, displacement, evacuation, deportation, forced displacement. The definition of the term ‘state policy on internally displaced persons’ is offered.

The essence and nature of the most massive forced displacements of the population in Ukraine from the early twentieth century to 2021 are highlighted. The objectives, tasks, methods of implementation and tools of the state policy on internally displaced persons under different political regimes are determined. The six periods of the state policy on internally displaced persons in Ukraine from the beginning of the twentieth century are identified as follows: 1) 1906-1911 – an organized voluntary resettlement of landowners aiming to remove social tension; 2) 1914-1918 – a forced displacement (expulsion) of the civilian population due to military action; 3) 1929-1933 – a forced expulsion of the population regarded by the regime as “compromised” on account of social and ethnic descent; 4) 1939-1945 – evacuation of enterprises of strategic importance for the state’s economy and security, the party and soviet establishment, and the youth of drafting age during the course of military action; deportation of the nations regarded by the regime as “compromised” (the Chechens, Ingush, Crimean Tatars, Ukrainians); 5) April 1986-1989 – organized displacement of civilian population through a man-induced disaster; 6) 2014 – to the present time – internal forced migration due to Russia’s aggression against Ukraine.

The experience of implementing the state policy on internally displaced persons in Ukraine from the beginning of the twentieth century to 2021 is characterized by the use of rigid tools under the totalitarian regime, and soft tools – under the authoritarian and democratic regimes.

Keywords: internal forced migration, deportation, evacuation, displacement, forced migration policy, state policy on internally displaced persons.

Постановка проблеми. Гібридна війна Росії проти України з 2014 р. спричинила виникнення нового виду міграції – внутрішньої вимушеної міграції, що, в свою чергу, обумовило формування державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб із застосуванням специфічних методів її реалізації. В Україні неодноразово відбувалося переміщення населення, викликане стихійними, економічними, політичними, військовими чинниками. Проте за різних політичних режимів державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб проводилася з використанням відповідних до її цілей методів реалізації: від репресивних, адміністративних до правових, економічних та інших. Це зумовлює необхідність дослідження різних видів державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб у ХХ–ХХІ століттях з метою усвідомлення специфіки державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні в умовах гібридної війни, внутрішньої вимушеної міграції [1-34].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні підходи до дослідження міграційних процесів висвітлено у роботах М. Касьянкової [11], Ю. Римаренка [17], О. Ровенчак [29], У. Садової [18] та інших науковців. Аналізуючи масові переміщення населення в історії України, Л. Жванко [8; 9] виокремлює методи та заходи державної політики щодо переміщених осіб. О. Малиновською [16] виявлено особливості внутрішньої вимушеної міграції та тимчасового переміщення населення; А. Дяченком, Є. Соловйовим [30] – питання адаптації, інтеграції внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в Україні; А. Шевцовим – механізми державного регулювання міграційних процесів; О. Балуєвою [31] – формування державної політики підтримки ВПО.

Предметом дослідження більшої частини науковців є питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, соціальний захист ВПО в Україні. Разом із тим, види державних політик щодо внутрішньо переміщених осіб, їх порівняльний аналіз у залежності від методів реалізації залишається поза увагою дослідників, що обумовлює актуальність теми статті.

Метою статті є дослідження видів та методів реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні з початку ХХ століття до 2021 року.

Виклад основного матеріалу дослідження. Різні види міграційних процесів обумовлюють різні види та методи реалізації державних політик щодо внутрішньо переміщених осіб. Науковці пропонують вирізняти такі основні види міграції: внутрішня міграція – переміщення населення в середині країни між адміністративними одиницями (областями, провінціями), населеними пунктами (містами, селами); добровільна міграція – переселення людей з доброї волі з метою поліпшення умов свого життя; вимушена міграція – переміщення людей із незалежних від них причин; примусова міграція – як метод впливу певної політики держави; колонізація (від латин. *colonia* – виселки, поселення на чужій території) – вид міграції, пов'язаний із розширенням етнічної території за рахунок заселення пустельних земель, або земель, які слабо заселені, з метою їх господарського освоєння та налагодження життєдіяльності та інші види міграції. За *ступенем керованості міграція* буває двох видів: *організована* (за участю держави або суспільних органів) і *неорганізована*, стихійна (силами і засобами самих мігрантів) [7, с. 214-215; 11; 29].

У науковій літературі термін «*примусова міграція*» майже не вживається, а частіше використовується поняття «*вимушена міграція*». Вимушена міграція не обов'язково є примусовою і навпаки. Міграція примусова – переміщення людей за межі країни або в її межах як метод впливу з боку органів влади. Примусова міграція спрямована на абсолютний утиск прав і свобод громадян з боку владних структур (характерно для тоталітарного режиму) [18, с. 68].

До примусового переміщення населення із застосуванням різних методів реалізації відносяться такі види міграційної політики, як «*евакуація*», «*депортація*». Евакуація представляє собою примусову міграцію, організований процес вивезення цивільного населення, підприємств, установ, майна, худоби та інших цінностей з місцевості, у разі збройної агресії проти держави, терористичного акту, стихійного лиха, аварій, катастроф, а також з місцевості, в якій мають здійснюватися важливі господарські перетворення (риття каналу, затоплення території під час будівництва гідроелектростанції тощо). Також у процесі евакуації передбачено планомірне вивезення (виведення) у безпечні місця із районів бойових дій військ, військовополонених, поранених, хворих, пошкодженої зброї/техніки, майна (трофеїв), інших матеріальних / культурних цінностей [33].

Депортація (від французького слова *deportation*, від латинського *deportatio* – вигнання, заслання) представляє собою примусове виселення особи (осіб), групи осіб або народу за межі постійного місця проживання або держави. В умовах тоталітарного режиму в Союзі Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) відбувалась депортація народів з їхніх етнічних територій з політичних мотивів. На

цей час депортація є синонімом адміністративного видворення та означає вид адміністративного покарання, що застосовується виключно щодо іноземних громадян або осіб без громадянства, полягає в їх контрольованому добровільному виїзді або примусовому видворенні (у тому числі під конвоем) за межі країни перебування. До політики примусової міграції можна віднести операцію «Вісла» – етнічну чистку, що здійснювалась на території Польщі у квітні–липні 1947 р. за рішенням державного керівництва не лише Польщі, але й СРСР. Така державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб полягала у депортації українців з їхніх етнічних територій (Лемківщини, Надсяння, Підляшшя, Холмщини) на західні та північні території Польщі з використанням маніпулятивних технологій, репресивних методів, бойових дій.

На сучасному етапі, у демократичних державах політика депортації застосовується до іноземних громадян, апатридів, які перебувають на території країни без дозволу, або до інших осіб, визнаних соціально небезпечними елементами. Депортація здійснюється виключно на підставах, передбачених у відповідних законодавчих актах [1; 14].

Застосування примусової міграції викликано численними війнами і збройними конфліктами; утворенням та експансією тоталітарних режимів. Примусове переміщення є засобом переселення із застосуванням адміністративних заходів, що передбачають примусове поселення в новому місці проживання з обмеженням свободи пересування [17, с. 663-664].

Вимушена міграція, на відміну від примусової, представляє собою зміну місця проживання на певний час або назавжди усупереч волі людей, до чого спонукають стихійні лиха, війни, го-

лод, переслідування тощо [29, с. 134]. Є. В. Соловійов визначає термін «вимушена внутрішня міграція» як необхідне або вимушене (поза власної волі) переміщення особи всередині держави, яке призводить до зміни її правового статусу з точки зору діючого закону країни та на основі адміністративного правозастосовного акту та зміни місця постійного проживання. Вимушена внутрішня міграція зумовлена військовими, політичними подіями, дискримінацією на ґрунті релігії чи етнічної приналежності, насильства, що проявляється стосовно осіб або членів їх сімей [30, с. 24]. Разом із тим, у нормативно-правових актах не наведено чіткого визначення терміну «внутрішня вимушена міграція».

До вимушених мігрантів можна віднести біженців. Проблема біженців існувала і до Другої світової війни, однак статус біженця був юридично визначений лише у 1951 р. Конвенцією Організації Об'єднаних Націй «Про статус біженців» [13]. В українському законодавстві термін «біженець» закріплено в 2011 р., де зазначено, що біженець не є громадянином України і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за різними ознаками перебуває за межами країни своєї громадянської належності, а також, перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [20].

Переміщеними особами називали «внутрішніх біженців», тобто осіб, які були примусово виселені з місць постійного проживання або були вимушені покинути їх, але залишились на території відповідної держави [19; 29, с. 265]. *Переселенцями* називали осіб, які добровільно переїжджали в інші регіони країни здебільшого з метою покра-

щення свого економічного становища (аграрне переселення, освоєння нових цілинних земель тощо).

У 2014 р. в українському законодавстві з'явилася нова категорія міграційних процесів – внутрішньо переміщена особа [22]. На відміну від біженця, для внутрішньо переміщеної особи характерні такі ознаки, як: а) громадянство країни, де відбувається територіальне переміщення; б) знаходження поза межами постійного місця проживання / перебування на території держави, громадянином якої вони є; в) вимушені обставини, які змусили ВПО залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру); г) захист з боку держави від примусового внутрішнього переміщення та примусового повернення на попереднє місце проживання; д) створення умов для добровільного повернення ВПО до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання; е) забезпечення реалізації прав ВПО на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту тощо [31, с. 14].

Державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб характеризувалася різними ознаками, методами реалізації та заходами залежності від існуючого політичного режиму (табл. 1). Так, *евакуації* притаманний організований характер переміщення населення; *депортації* – примусовий характер переміщення; законодавчо-регулятивний вплив державних структур; обмеження свободи пересування.

Державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні (поч. XX ст. – 2021 р.)

Період	Назва періоду	Політичний режим	Характер переміщення населення	Складові державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб			
				Мета, завдання	Методи реалізації	Інструменти	Заходи
1	2	3	4	5	6	7	8
1906–1911	Столипінська аграрна реформа	Авторитарний	Організоване добровільне переселення	Розв'язання аграрного питання у перенаселених чорноземних українських губерніях Російської імперії	Адміністративні; Економічні	Правовий; Фінансовий (пільги)	Звільнення від сплати земельних податків; зміцнення приватної власності на землю; надання кредитної допомоги селянам через Селянський земельний банк
1914–1918	Перша світова війна	Авторитарний	Примусове переселення (виселення) у тиллові райони людей та вивезення матеріальних цінностей	Забезпечення обороноздатності країни (залишена територія «мала бути звільнена як від населення, так і від усього, що могло становити для ворога певну цінність»)	Адміністративні; економічні; організаційні	Фінансовий (державна допомога)	Врегулювання проблеми біженців. Надання грошової та державної продовольчої допомоги (для працездатних осіб); видача спеціальних проїзних документів; соціальний захист біженців (сприяння розміщенню у богадільні, притулки та інші благодійні заклади для непрацездатних тощо).
1929–1933	Колективізація	Тоталітарний	Примусове виселялися у віддалені райони СРСР на спецпоселення (трудопоселення)	Ліквідація куркульства як класу Примусове безоплатне відчуження майна у частини селянства	Адміністративні (репресії); економічні (жорсткі); організаційні	Політичний (карально-репресивний)	Репресивні заходи щодо ліквідації куркульських господарств у районах сучільної колективізації

1939–1945	Друга світова війна	Тоталітарний	Евакуація – організоване вивезення цивільного населення, підприємств, установ, майна; Депортація чеченців, інгушів, кримських татар, українців з етнічних земель (1944)	Забезпечення стратегічної обороноздатності країни (збереження економічної, кадрової та інфраструктурної бази) «Очищення» території, де велися воєнні дії від неблагонадійних («антирадянських елементів», «ворогів народу»)	Адміністративні; економічні (жорсткі); організаційні	Фінансовий; Політичний (карально-репресивний)	Працевлаштування, забезпечення житлом, збереження заробітної платні для фахівців (працівників) підприємств / установ. Використання депортованих як дешової робочої сили. Конфіскація майна.
Квітень 1986–1989	Аварія на Чорнобильській атомній електростанції (ЧАЕС)	Авторитарно-демократичний	Евакуація (організоване відселення) цивільного населення	Ліквідація наслідків техногенної та гуманітарної катастрофи (Чорнобильської катастрофи)	Адміністративні; економічні (м'які); організаційні	Правовий; Фінансовий	Встановлення статусу для цивільного населення, ліквідаторів та інших осіб; видача спеціальних дозвільних документів (перепустки в заборонену зону); соціальний захист (щорічна грошова допомога, безоплатне придбання ліків, забезпечення санаторно-курортними путівками, пенсійне забезпечення) тощо.
2014–до теперішнього часу	Агресія Росії проти України	Демократичний	Внутрішня вимушена міграція	Уникнення негативних наслідків збройного конфлікту (тимчасової окупації), проявів насильства, масових порушень прав людини	Адміністративні; економічні (м'які); інформаційні; організаційні	Правовий; Фінансовий	Встановлення статусу ВПО (довідка про взяття на облік); соціальний захист (допомога: щомісячна адресна, медична, по безробіттю; пільгові умови для навчання учнів, студентів), сприяння розміщенню (мобільні місечка, та інші установи, заклади), довгострокові програми з пільгового кредитування для будівництва або придбання житла тощо.

Виділяють такі інструменти державної політики: м'які (інформаційні, консультування; економічні (пільги, дотації, дозволи, цільові інвестиції) і жорсткі (адміністрування, заборони, штрафи, ліміти); політичні (застосування владних повноваження, здатність держави забороняти і дозволяти); а також організаційні (впливають на структуру управління) [3, с. 122-123].

На кожному історичному етапі державній політиці щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні властиві специфічний характер переміщення населення, мета, завдання, методи управлінського впливу, інструменти, заходи в залежності від типу політичного режиму. Так, у період Столипінської аграрної реформи (1906–1911 рр.) державою проводилося організоване добровільне переселення громадян [4]. Були запроваджені адміністративні, економічні, правові, фінансові інструменти та наступні заходи: а) звільнення від платежів за казенними зборами; б) зменшення вартості залізничного проїзду; в) тимчасове звільнення від сплати окремих земельних податків; відстрочка від виклику на військову службу тощо. Для регулювання переселенських потоків і координації міграції створювалася відповідна державна структура – Переселенське управління при Міністерстві внутрішніх справ Російської імперії та губернські й повітові землевпорядні комісії.

У період Першої світової війни (1914–1918 рр.) державою здійснювалося примусове переселення (виселення) цивільного населення. Термін «біженці» в офіційній документації не вживався, і переселенці іменувалися як «населення, що виселяється». Однією з новацій

цієї війни стало примусове вивезення військовими у тиллові райони цивільного населення. Проведена Російською імперією переселенська акція стала одним із перших випадків ініційованого владою широкомасштабного переселення у XX столітті. Добровільна втеча населення з прикордоння, що є цілком логічним наслідком будь-якого воєнного конфлікту, поєдналася із запланованими діями влади. Обов'язковій евакуації підлягали: 1) чоловіки (у віці від 17 до 45 років); 2) худоба і коні; 3) особливо важливі машини / механізми з фабрик, заводів, складів, які можливо було вивезти, мідні предмети й вироби, а також запаси міді та свинцю; 4) медикаменти (аптечні й перев'язочні), запаси шкіри, сукна, придатні для використання військовими; 5) казначейство, каси державних, громадських закладів, повітових управлінь, найбільш цінні предмети історичного значення та мистецтва, всі важливі документи; 6) губернські установи з особовим складом та справами, які необхідні були для поточного діловодства [8, с. 29-33]. Досвід попередніх воєн показував, що біженців було не настільки багато, щоб їх долею опікувалися спеціальні владні структури. Відтак з початку Першої світової війни влада Російської імперії не розглядала питання створення спеціального державного органу з регулювання біженства. Значну допомогу біженцям надали різні громадські благодійні організації, зокрема «Всеросійський земський союз», «Всеросійський союз міст», «Комітет великої княжни Тетяни Миколаївни» (Тетянинський комітет), «Галицко-русское благотворительное общество», іноземні благодійні організації – комітет «Велика Британія – Польщі і Галичини» та інші. Для ко-

ординації питань міграції і біженства владні повноваження були делеговані Тетянинському комітету. У перші два тижні з моменту переселення люди, незалежно від віку, щоденно отримували 10 копійок. Працевдатних осіб на нових місцях залучили до роботи, а їх сім'ям видавали харчову допомогу. Населенню дозволялося виїжджати углиб держави у пошуках роботи, але без збереження державної продовольчої допомоги, у разі працевлаштування. Опіка над цивільним населенням покладалася на губернаторів [8; 9].

У період колективізації (1929–1933 рр.) примусовому виселенню у віддалені райони країни на спецпоселення (трудпоселення) підлягала така категорія населення як «куркулі» та «підкуркульники». Примусове виселення населення стало наслідком державної політики спецколонізації (освоєння необжитих і малообжитих районів СРСР). До 1934 р. громадяни, примусово переміщені в «куркульське заслання», називалися спецпереселенцями, в 1934–1944 рр. – трудпоселенцями, з 1944 р. – спецпоселенцями.

Термін «*спецпоселення*» законодавчо був закріплений у Постанові Ради народних комісарів Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки від 16.12.1930 № 36 «Про трудове влаштування куркульських сімей, висланих у віддалені місцевості, та про порядок організації та управління спеціальними селищами»). Розселенням, працевлаштуванням та іншими питаннями, пов'язаними зі спецпереселенцями, займалися крайові і обласні виконкоми (липень 1931 р.). Починаючи з липня 1931 р. відповідальність за нагляд, пристрій, господарсько-побутове обслуговуван-

ня та працевикористання виселених куркулів було покладено на Головне управління виправно-трудова таборів, поселень і місць ув'язнення (пенітенціарна система СРСР) (ГУЛАГ))¹² [2]. Органами державного управління застосовувались адміністративні та репресивні методи (адміністративні штрафи, арешти, відправлення у виправно-трудова табори, позбавлення виборчих прав (до 1935 р.), інструменти фінансового впливу (до січня 1934 р. спецпереселенці були звільнені від усіх податків і зборів; з 1934 р. – обов'язкова сплата податків та зборів на однакових умовах з іншими громадянами), заходи соціального захисту (право дітей трудпоселенців на освіту, відновлення у виборчих правах дітей «куркулів», видачу паспортів дітям спецпереселенців). Всі колишні «куркулі» з 1935 р. були відновлені у виборчих правах нарівні з іншими громадянами СРСР, однак це не давало їм права покинути встановлене місце проживання. У червні 1939 р. особам з інвалідністю дозволялось покинути трудпоселення і виїхати до обраних ними місць проживання. Масове звільнення колишніх «куркулів» почалося після закінчення Німецько-радянської війни.

Евакуація під час Другої світової війни (1939–1945 рр.) передбачала організоване вивезення цивільного населення, підприємств, установ, майна. Першочерговому переміщенню в глибокий тил підлягали підприємства, що виробляли продукцію стратегічно-

¹ Постанова РНК СРСР від 01.07.1931 «Про устрій спецпереселенців»;

² Постанови РНК СРСР від 16.08.1931 № 174с, від 20.04.1933 № 775/146с, від 21.08.1933 № 1796/393с

го значення, сировина, комплектуючі деталі, напівфабрикати, продукти харчування, техніка тощо [33]. Серед цивільного населення першочергової евакуації підлягала партійно-радянська номенклатура та молодь призовного віку. Разом з промисловими підприємствами було евакуйовано 30–40 % робітників, інженерів та техніків. На час переїзду за фахівцями (працівниками) зберігалася середньомісячна зарплата, чверть даної суми на дружину та 1/8 – на кожного непрацюючого члена родини.

Методи проведення депортації кримськотатарського та інших народів з території Криму (травень–червень 1944 р.) були визначені постановою Державного комітету оборони СРСР «Про кримських татар» (11.05.1944 р.). Особи, депортовані з Криму, були віднесені до категорії спецпоселенців, виселених довічно. Указ Президії ВР СРСР «Про кримінальну відповідальність за втечі з місць обов'язкового постійного поселення осіб, виселених у віддалені райони Радянського Союзу в період Вітчизняної війни» (26.11.1948 р.) встановлював жорстоке покарання за втечу зі спецпоселення – 20 років каторжних робіт. Режим спецпоселення для репресованих народів Криму було скасовано указами Президії ВР СРСР лише у 1956 р. (для кримських греків, болгар, вірмен від 27.03.1956 р.; для кримських татар від 28.04.1956 р.). Законодавчі акти вищого органу державної влади СРСР, хоча й передбачали звільнення з-під адміністративного нагляду спецпоселенців з Криму, однак повністю позбавляли їх права на компенсацію втраченого при виселенні майна та забороняли повертатися в місія колишнього проживання [5].

На західноукраїнських землях у 1944 р. розпочалася «радянська», що супроводжувалась масовими репресіями проти неблагонадійних («ворогів народу»). Складовою репресій були депортації місцевого населення у віддалені регіони СРСР. Депортаційна політика радянської влади на західноукраїнських землях стосувалася, насамперед, членів Організації українських націоналістів (ОУН) та воїнів Української повстанської армії (УПА), їхніх сімей, а також осіб, що підтримували український національно-визвольний рух. Депортовані набували статусу спецпоселенців без права повернення у місця попереднього проживання. Депортовані переважно працювали у вугільній промисловості, на підприємствах, лісозаготівлі та в сільському господарстві [6].

Правове становище депортованих визначалось постановою Ради Народних Комісарів СРСР від 08.01.1945 № 35 «Про правове становище спецпоселенців». Основними обов'язками спецпоселенців були «суспільно корисна праця» та перебування в межах району розселення під наглядом комендатури НКВС. Переїзд до іншої області чи регіону СРСР був категорично заборонений. Переважно, спецпоселенців підселяли в будинки до місцевих жителів «за рахунок ущільнення». Найкращі фахівці з числа депортованих у першій половині 1950-х років змогли отримати «кращу» роботу та житло. Однак загалом матеріально-побутові умови депортованих залишались незадовільними.

На межі 1980–90-х років було прийнято законодавчі акти, спрямовані

на відновлення порушених прав депортованих народів: Декларацію Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильницькому переселенню, і забезпечення їхніх прав» (1989 р.) [21], Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» (1991 р.) [27].

Поява переміщених осіб на території України пов'язана з аварією на Чорнобильській атомній електростанції (ЧАЕС) (1986 р.). Унаслідок радіоактивного забруднення території близько 200 тис. осіб були вимушені змінити місце постійного проживання. Відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та інших законодавчих актів населення, що проживало в зоні безумовного (обов'язкового) відселення, підлягало обов'язковому відселенню [23; 25; 26]. Разом із тим, у законодавстві України не було чіткого визначення терміну «переселенці». Відповідний закон містив пояснення причин вимушеного переселення: Чорнобильська катастрофа, інші ядерні аварії та випробування, військові навчання із застосуванням ядерної зброї. Тож можна зрозуміти, що переселенцями були «громадяни, які постраждали від радіоактивного опромінення внаслідок будь-якої аварії, порушення правил експлуатації обладнання з радіоактивною речовиною, порушення правил зберігання і захоронення радіоактивних речовин, що сталося не з вини потерпілих» [28].

Державний примус опосередковується через правові норми та виступає

у формі правового примусу, що конкретизується у примусових заходах, які застосовуються компетентними державними органами. Найчастіше дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами суспільних обов'язків, забезпечення суспільної безпеки й громадського порядку тощо.

Слід зазначити, що в умовах надзвичайного стану підсилюється застосування примусових заходів. Органи, що здійснюють управління в таких умовах, одержують надзвичайні повноваження. Згідно Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (2000 р.) [24; 25] можуть застосовуватися наступні примусові заходи: установлення особливого режиму в'їзду й виїзду, обмеження волі пересування; обмеження руху транспортних засобів і їхній огляд; заборона проведення масових заходів; перевірка документів у громадян, проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян тощо.

Загальною декларацією прав людини (1948 р.) [10] та Цивільним кодексом України (2003 р.) [32] визначено право людини, яке представлено трьома базовими елементами: свобода пересування в межах країни, право на виїзд з країни та право на повернення до країни. Проте законом можуть бути встановлені особливі правила доступу на окремі території, якщо цього потребують інтереси державної безпеки, охорони громадського порядку, життя та здоров'я людей (пункт 6 статті 313 Цивільного кодексу України).

Якщо ж звертатись до проблеми визначення внутрішньо переміщених

осіб у національному праві, то варто зазначити, що в історії незалежної України такі спроби пов'язані з подолання масштабних повеней на Закарпатті у 2008 р., які спричинили внутрішнє переміщення осіб всередині країни. Проте тоді допомога цим особам надавалась без формально юридичного їх визначення як внутрішньо переміщених осіб, хоча фактично вони такими були [12, с. 219; 15, с. 142].

У 2014 р. в умовах агресії Росії проти України в нормативно-правовій базі з'явилась така категорія населення, як внутрішньо переміщені особи. Українські законодавці спиралися на Керівні принципи з питання переміщення осіб усередині країни, схвалені структурами ООН у 1998 р., щоб деталізували потреби внутрішньо переміщених осіб в умовах внутрішніх недобровільних переміщень [16; 34].

Державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні містить такі складові: здійснення міграційного контролю (реєстрація, облік) в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб і видача довідок громадянам); створення нормативно-правової бази для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб; розроблення спеціальних державних соціально-економічних програм надання екстреної допомоги суб'єктам внутрішньої вимушеної міграції, вирішення їх соціально-економічних проблем (щодо підтримки, забезпечення житлом, працевлаштування, надання безоплатної медичної допомоги, пенсійного та соціального забезпечення, належного рівня освітніх послуг, державної матеріальної та гуманітарної допомоги); проведення заходів щодо адаптації, інтеграції та

реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; запобігання дискримінації зазначеної категорії громадян. Проте влада не була готова до організації евакуації в таких масштабах цивільного населення із зони бойових дій. Евакуація з зони збройного конфлікту здійснювалася волонтерами та громадськими організаціями, бізнесом; не було організоване забезпечення транспортом людей із обмеженими фізичними можливостями та координацію дій щодо їх розселення.

Висновки. Серед видів державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб можна виділити наступні: добровільне переселення, переміщення, евакуація, депортація, вимушене переміщення. Досвід реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні з поч. ХХ ст. до 2021 р. характеризується застосуванням жорстких інструментів за тоталітарного режиму, м'яких інструментів за авторитарного, демократичного режимів. Порівняльний аналіз державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб на різних історичних етапах в Україні дозволив виділити 6 періодів: 1) 1906–1911 рр. – організоване добровільне переселення землевласників з метою зняття соціальної напруги; 2) 1914–1918 рр. – примусове переселення (виселення) цивільного населення через воєнні дії; 3) 1929–1933 рр. – примусове виселення на спецпоселення (трудпоселення) за соціальною та етнічною ознаками; 4) 1939–1945 рр. – евакуація підприємств, що мали стратегічне значення для економіки та безпеки держави, партійно-радянської номенклатури та молоді призовного віку в ході воєнних дій; депортація «неблагонадій-

них» режиму націй (чеченців, інгушів, кримських татар, українців); 5) квітень 1986–1989 рр. – організоване відселення цивільного населення через техногенну катастрофу; 6) 2014 р. – до теперішнього часу – внутрішня вимушена міграція через агресію Росії проти України.

Так, за авторитарного режиму під час Першої світової війни (1914–1918 рр.) Російська імперія (у складі, якої були українські території) вперше врегульовувала питання щодо переміщеного населення, застосовуючи адміністративні, економічні (надання державної грошової і продовольчої допомоги, соціальний захист) та організаційні інструменти політики.

За тоталітарного режиму для вирішення політичних цілей органами державного управління здійснювалася ліквідація неблагонадійного соціального та національного елементу, депортація населення за етнічною ознакою. Здебільшого застосовувалися адміністративні (штрафи, конфіскація майна, позбавлення права на повернення у місце попереднього проживання, виборчих прав тощо) та репресивні (арешти; виправно-трудові табори та каторжні роботи; розстріл) методи.

За демократичного режиму (з 2014 р.) державна політика щодо внутрішньо переміщених осіб характеризується використанням м'яких адміністративних, економічних, інформаційних та організаційних методів реалізації, здійсненням наступних заходів: надання щомісячної адресної допомоги, соціальний захист. Проте, державою у зазначений період не було забезпечено евакуації цивільного населення з районів проведення бойових дій. Населенню, що було вимушене

добровільно переміщуватись з місць постійного проживання з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту (тимчасової окупації тощо), допомагали волонтери, громадські організації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бажан О.Г., Стасюк О.Й., Першина Т.С. Депортація. *Енциклопедія Сучасної України : електронна версія* [веб-сайт] / гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=26038 (дата звернення: 03.06.2021).

2. Бажан О.Г. Спецпоселення. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2012. Т. 9. С. 745–746.

3. [Бакуменко В.Д., Попов С.А.] Державна політика. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с.

4. Волковинський В.М., Хоптяр Ю.А. Столипінська аграрна реформа. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Stolypinska_reforma (дата звернення: 05.06.2021).

5. Депортація народів Криму, Про кримських татар : Постанова Державного Комітету Оборони СРСР від 11 травня 1944 р. Документи щодо депортації з Криму представників кримськотатарського та інших народів у 1944 р. Публікації. URL: <https://old.uinp.gov.ua/publication/dokumenty-shchodo-deportatsii-z-krimu-predstavnikiv-krimskotatarskogo-ta-inshikh-narodiv> (дата звернення: 05.06.2021).

6. Депортації населення західноукраїнських земель, 1944–1953 рр. (Публікація). Музей «Територія Терору». URL: <http://www.territoryterror.org.ua/uk/publications/details/?newsid=375> (дата звернення: 10.07.2021).
7. Євтух В.Б. Етнічність : енциклопедичний довідник / Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова, Центр етноглобалістики. Київ : Фенікс, 2012. 396 с.
8. Жванко Л.М. Біженці Першої світової війни: український вимір (1914–1918 рр.): монографія. Харків : Віровець А.П. «Апостроф», 2012. 568 с.
9. Жванко Л. Вимушено переміщені особи та Європа : ретроспективний погляд на проблему (1914–2015). *Європейські історичні студії : науковий журнал*. 2020. № 15. С. 87–101.
10. Загальна декларація прав людини: Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 № 995_015. *Голос України*, 2008. № 236.
11. Касьянова М.М. Новий підхід до проблеми класифікації міграційних процесів. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Історія. Політологія : зб. наук. праць / гол. ред. К.В. Балабанов. Маріуполь, 2016. Вип. 15. С. 233–242.
12. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені в середині країни». *Держава і право* : зб. наук. пр. Сер.: Юридичні і політичні науки. Випуск 45. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. С. 213–219.
13. Конвенція про статус біженців: Конвенція ООН від 28.07.1951, Міжнародний документ. Дата оновлення: 10.01.2002. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
14. Коновалов Ю.О. Депортація. *Митна енциклопедія*: У двох томах. Т. 1 / Редкол.: І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. С. 176.
15. Крахмальова К.О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» в юридичній науці. *Держава і право* : зб. наук. пр. Серія Юридичні науки. Вип. 67 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2015. С. 137–145.
16. Малиновська О.А. Внутрішня міграція та тимчасові переміщення в Україні в умовах політичних та соціально-економічних загроз : Аналіт. Записка. *Аналітичні матеріали*. 2015. № 17 (серпень). Сер.: Соціальна політика. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf (дата звернення: 04.06.2021).
17. Міграційні процеси у сучасному світі : світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика). *Енциклопедія / Упоряд. Ю.І. Римаренко, За ред. Ю. Римаренка*. Київ : Довіра, 1998. 912 с.
18. Міграційні явища та процеси: поняття, методи, факти : довідн. / В.С. Кравців, У.Я. Садова та ін. ; НАН України. Інститут регіональних досліджень; [редкол.: В.С. Кравців, У.Я. Садова (наук. ред.)]. Львів, 2009. 228 с.
19. Павленко М.І. Біженці та переміщені особи. *Енциклопедія історії України*: Т. 1: А-В / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2003. С. 271.
20. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. *Урядовий кур'єр*, 2011. № 149.
21. Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильственному переселенню, і забезпечення їхніх прав : Декларація Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 14.11.1989 № 772-І. *Органи влади СРСР*, 1989. Дата оновлення: 14.11.1989. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0772400-89#Text>.
22. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*, 2015. № 1. Ст. 1.

23. Про організацію виконання постанов Верховної Ради Української РСР про порядок введення в дію законів Української РСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи» : Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 23.07.1991 № 106. *Кабінет Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки*, 1991. Дата оновлення 23.10.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106%D0%B0-91-%D0%BF/card6#Public>.

24. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2000. № 23. Ст. 176.

25. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 № 791а-XII. *Голос України*, 1991.

26. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.1992 № 706. Дата оновлення 17.01.2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-92-п>.

27. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років : Закон України від 17.04.1991 № 962-XII. *Голос України*, 1991.

28. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*, 1991. № 16. Ст. 200.

29. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 127–139.

30. Соловійов Є.В. Механізми державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції в Україні: дис.

канд. н. держ. упр. 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2020. 221 с.

31. Формування державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в умовах системних криз в Україні. Т. 1 : [моногр.] / за заг. ред. О.В. Балусевої; Донецький державний університет управління. Маріуполь: ДонДУУ-Східний видавничий дім, 2016. 217 с.

32. Цивільний кодекс України : Кодекс України, Закон від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003. № 40. Ст. 356.

33. Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д – Й. 744 с.

34. Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) – E/CN.4/1998/53/Add.2. URL: http://www.oas.org/dil/Guiding_Principles_on_Internal_Displacement.pdf. Accessed 07 June 2021.

REFERENCES:

1. Bazhan, O.H., Stasiuk, O.Y., Pershyina, T.S. (2006). *Deportatsiia. Entsyklopediia Suchasnoi Ukrainy [Deportation. Encyclopedia of Modern Ukraine]*. I.M. Dziuba, A.I. Zhukovskiy, M.H. Zhelezniak, et al. (Eds.). Kyiv: Instytut entsyklopedychnykh doslidzhen NAN Ukrainy. Retrieved from http://esu.com.ua/search_articles.php?id=26038 [in Ukrainian].

2. Bazhan, O.H. (2012). *Spetsposeleniia. Entsyklopediia istorii Ukrainy [Special settlements. Encyclopedia of the History of Ukraine]*. (Vols. 9). V.A. Smolii, et al (Eds.). (pp. 745–746). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

3. Bakumenko, V.D., Popov, S.A. (2011). *Derzhavna polityka. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. T. 4: Haluzeve upravlinnia [State policy. Encyclopedia of public administration. Vol. 4: Branch management]*. Yu.V. Kovbasi-

uk, M. M. Izha V. H. Bodrov, et al. (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

4. Volkovynskiy, V.M., Khoptiar, Yu.A. (n.d.). Stolypinska ahrarna reforma [Stolypin land reform]. [www.history.org.ua](http://www.history.org.ua/?termin=Stolypinska_reforma). Retrieved from http://www.history.org.ua/?termin=Stolypinska_reforma [in Ukrainian].

5. Postanova Derzhavnoho Komitetu Oborony SRSR “Deportatsiia narodiv Krymu, Pro krymskykh tatar” : vid 11 travnia 1944 r. [Resolution of the State Committee for Defense of the USSR “Deportation of the peoples of Crimea, On the Crimean Tatars” from May 11, 1944]. old.uinp.gov.ua. Retrieved from <https://old.uinp.gov.ua/publication/dokumenty-shchodo-deportatsii-z-krimu-predstavnikiv-krimskotatarskogo-ta-inshikh-narodiv> [in Ukrainian].

6. Deportatsii naseleння zakhidnoukrainskykh zemel, 1944–1953 rr. [Deportations of the population of the western Ukrainian lands, 1944–1953]. (n.d.). www.territoryterror.org.ua. Retrieved from <http://www.territoryterror.org.ua/uk/publications/details/?newsid=375> [in Ukrainian].

7. Yevtukh, V.B. (2012). *Etnichnist: entsyklopedychnyi dovidnyk* [Ethnicity: encyclopedic reference book]. Kyiv: Feniks [in Ukrainian].

8. Zhvanko, L.M. (2012). *Bizhentsi Pershoi svitovoi viiny: ukrainskyi vymir (1914–1918 rr.)* [Refugees of the First World War: the Ukrainian dimension (1914–1918)]. Kharkiv: Virovets A.P. «Apostrof» [in Ukrainian].

9. Zhvanko, L. (2020). Vymusheno peremishcheni osoby ta Yevropa : retrospektyvnyi pohliad na problemu (1914–2015) [Forced displaced persons and Europe: a retrospective view of the problem (1914–2015)]. *Yevropeiski istorychni studii – European historical studies*, 15, 87–101 [in Ukrainian].

10. Deklaratsiia, Mizhnarodnyi dokument “Zahalna deklaratsiia prav liudyny” : vid 10.12.1948 [Declaration, International Document “Universal Declaration of Human Rights” from 10.12.1948]. (2008). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 236 [in Ukrainian].

11. Kasianova, M.M. (2016). Novyi pidkhid do problemy klasyfikatsii mihratsiinykh

protseviv [A new approach to the problem of classification of migration processes]. *Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Seriya: Istorii. Politolohiia – Bulletin of Mariupol State University. Series: History. Political Science*, 15, 233–242 [in Ukrainian].

12. Kozynets, I.H. (2009). Pro spivvidnoshennia poniat «bizhentsi» ta «osoby, peremishcheni v seredyni krainy» [On the relationship between the concepts of “refugees” and “internally displaced persons”]. *Derzhava i pravo. Ser.: Yurydychni i politychni nauky – State and law. Ser.: Legal and political sciences*, 45, 213–219 [in Ukrainian].

13. Konventsiiia OON “Konventsiiia pro status bizhentsiv” : vid 28.07.1951 [UN Convention “Convention relating to the Status of Refugees” from 28.07.1951]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011). Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011 [in Ukrainian].

14. Konovalov, Yu.O. (2013). *Deportatsiia. Mytna entsyklopediia* [Deportation. Customs Encyclopedia]. (Vols. 1). I.H. Berezniuk, et al. (Eds.). Khmelnytskyi: PP Melnyk A.A. [in Ukrainian].

15. Krakhmalova, K.O. (2015). Problema vyznachennia poniatia «vnutrishno peremishcheni osoby» v yurydychnii nautsi [The problem of defining the concept of “internally displaced persons” in legal science]. *Derzhava i pravo. Seriya Yurydychni nauky – State and law. Series Legal Sciences*, 67, 137–145 [in Ukrainian].

16. Malynovska, O.A. (2015). Vnutrishnia mihratsiia ta tymchasovi peremishchenia v Ukraini v umovakh politychnykh ta sotsialno-ekonomichnykh zahroz [Internal migration and temporary displacement in Ukraine in the context of political and socio-economic threats]. *Analitichni materialy. Ser.: Sotsialna polityka – Analytical materials. Ser.: Social policy*, 17. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf [in Ukrainian].

17. Rymarenko, Yu.I. (1998). Mihratsiini protsesy u suchasnomu sviti : svitovy, rehionalnyi ta natsionalnyi vymiry: (Poniatyinyi aparat, kontseptualni pidkhody, teoriia ta

praktyka) [Migration processes in the modern world: global, regional and national dimensions: (Conceptual apparatus, conceptual approaches, theory and practice)]. *Entsyklopedia – Encyclopedia*. Kyiv: Dovira [in Ukrainian].

18. Kravtsiv, V.S., Sadova, U.Ya., et al. (2009). *Mihratsiini yavyschcha ta protsesy: poniattia, metody, fakty* [Migration phenomena and processes: concepts, methods, facts]. Lviv [in Ukrainian].

19. Pavlenko, M.I. (2003). *Bizhentsi ta peremishcheni osoby*. *Entsyklopediia istorii Ukrainy. T. 1: A-B* [Refugees and displaced persons. *Encyclopedia of the History of Ukraine. Vol. 1: A-B*]. V.A. Smolii, et al (eds.). Kyiv: Vydvo «Naukova dumka» [in Ukrainian].

20. Zakon Ukrainy “Pro bizhentsiv ta osib, yaki potrebuut dodatkovoho abo tymchasovoho zakhystu” : vid 08.07.2011, № 3671-VI [Law of Ukraine “On refugees and persons in need of additional or temporary protection” from 08.07.2011 № 3671-V]. (2011). *Uriadovyi kurier – Government Courier*, 149 [in Ukrainian].

21. Deklaratsiia Verkhovnoi Rady Soiuzu Radianskykh Sotsialistychnykh Respublik “Pro vyznannia nezakonnymi i zlochynnymi represyvnymi aktiv proty narodiv, yakykh bulo pidnano nasylstvenomu pereselenniu, i zabezpechennia yikhnikh prav” : vid 14.11.1989, № 772-I [Declaration of the Verkhovna Rada of the Union of Soviet Socialist Republics “On the recognition of illegal and criminal acts of repression against peoples who have been subjected to forced resettlement, and ensuring their rights” from 14.11.1989, № 772-I]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0772400-89#Text> [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy “Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib” : vid 20.10.2014 № 1706-VII [Law of Ukraine “On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons” from 20.10.2014, № 1706-VII]. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1. Art. 1 [in Ukrainian].

23. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainskoi RSR “Pro orhanizatsiiu vykonannia postanov Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR pro poriadok vvedennia v diiu zakoniv Ukrainskoi RSR «Pro pravovyi rezhym terytorii, shcho zaznala radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok Chornobylskoi katastrofy» ta «Pro status i sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok chornobylskoi katastrofy» : vid 23.07.1991, № 106 [Ministers of the Ukrainian SSR “On the organization of the implementation of the resolutions of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR on the procedure for enacting the laws of the Ukrainian SSR “On the legal regime of the territory affected by the Chernobyl disaster” and “On the status and social protection of citizens affected by the Chernobyl disaster” from 23.07.1991, № 106]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106%D0%B0-91-%D0%BF/card6#Public> [in Ukrainian].

24. Zakon Ukrainy “Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu” : vid 16.03.2000, № 1550-III [Law of Ukraine “On the legal regime of the state of emergency” from March 16 2000, № 1550-III]. (2000). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 23. Art. 176 [in Ukrainian].

25. Zakon Ukrainy “Pro pravovyi rezhym terytorii, shcho zaznala radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok Chornobylskoi katastrofy” : vid 27.02.1991, № 791a-XII [Law of Ukraine “On the legal regime of the territory that was exposed to radioactive contamination as a result of the Chernobyl catastrophe” from 27.02.1991, № 791a-XII]. (1991). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 16 [in Ukrainian].

26. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro Poriadok vidseleennia ta samostinoho pereseleennia hromadian z terytorii, shcho zaznaly radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok avarii na Chornobylskii AES” : vid 16.12.1992, № 706 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the Procedure for Resettlement and Independent Resettlement of Citizens from Territories Subjected

to Radioactive Contamination as a Result of the Chernobyl Accident” from 16.12.1992, № 706]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-92-p> [in Ukrainian].

27. Zakon Ukrainy “Pro reabilitatsiiu zhertv represii komunistychnoho totalitarnoho rezhymu 1917–1991 rokiv” : vid 17.04.1991 № 962-XII [Law of Ukraine “On the rehabilitation of victims of repression of the communist totalitarian regime of 1917-1991” from 17.04.1991, № 962-XII]. (1991). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 22 [in Ukrainian].

28. Zakon Ukrainy “Pro status i sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy” : vid 28.02.1991, № 796-XII [Law of Ukraine “On the status and social protection of citizens affected by the Chernobyl disaster” from 28.02.1991, № 796-XII]. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Information of the Verkhovna Rada of the USSR*, 16. Art. 200 [in Ukrainian].

29. Rovenchak, O. (2006). Vyznachen- nia ta klasyfikatsii mihratsii: nablyzhennia do operatsiinykh poniat [Definition and clas- sification of migrations: approximation to operational concepts]. *Politychnyi menedzh- ment – Political management*, 2, 127–139 [in Ukrainian].

30. Soloviov, Ye.V. (2020). Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання u sferi vnutrish- noi vymushenoї mihratsii v Ukraini [Mecha-

nisms of state regulation in the field of inter- nal forced migration in Ukraine]. *Candidate’s thesis*. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhav- noho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].

31. Baluieva, O.V. (Eds.). (2016). *Formu- vannya derzhavnoi polityky shchodo vnutrish- no peremishchenykh osib v umovakh system- nykh kryz v Ukraini [Formation of state policy on internally displaced persons in the context of systemic crises in Ukraine]*. (Vol. 1). Mariu- pol: DonDUU-Skhidnyi vydavnychiy dim [in Ukrainian].

32. Kodeks Ukrainy “Tsyvilnyi kodeks Ukrainy” : vid 16.01.2003, № 435-IV [Code of Ukraine “Civil Code of Ukraine” Law of 16.01.2003, № 435-IV]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40. Art. 356 [in Ukrainian].

33. Shemshuchenko, Yu.S., et al. (1998). *Yurydychna entsyklopediia. Vol. 2: D–Y [Legal encyclopedia. T. 2: D–Y]*. Kyiv: Ukrainska entsyklopediia im. M.P. Bazhana [in Ukrainian].

34. Guiding Principles on Internal Displacement. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) – E/ CN.4/1998/53/Add.2. www.oas.org. Retrieved from [http://www.oas.org/dil/Guiding_ Principles_on_Internal_Displacement.pdf](http://www.oas.org/dil/Guiding_Principles_on_Internal_Displacement.pdf) [in English].

Щепанський Едуард Валерійович,

доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, 29000, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8, тел. (0382) 71 80 00, e-mail: eduard.shchepanskiy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7404-3722>

Грабар Наталія Сергіївна,

кандидат наук з державного управління, провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, 61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28, тел. (057) 704, 14 31, e-mail: grabarns@gmail.com, <https://orcid.org/0000-002-8529-3505>.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ РИЗИКАМИ: ПАРАДИГМА СУТНІСНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ АСПЕКТІВ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню проблематики державного управління соціально-економічними ризиками в умовах діджиталізації крізь призму сутнісно-організаційних аспектів.

За результатами комплексного дослідження зроблено висновок, що показники ефективності державного управління, як ступеня цілеспрямованого впливу на об'єкти управління в соціально-економічній сфері (зокрема, зростання інвестицій, поліпшення демографічної ситуації, розвиток житлової сфери, стимулювання розвитку регіональних центрів просторового розвитку, тобто «полюсів» зростання, підвищення рівня безпеки особистості і охорона громадськості порядку), повинні бути конкретними, взаємопов'язаними і оцифрованими. В основу даного підходу покладено визначення базових напрямків діяльності за такими фінансово-цільовими блоками як розвиток людського потенціалу, економічний розвиток, розвиток інфраструктури, розвиток територій, ефективне управління власністю та фінансами, а також ступінь цифрової діджиталізації та впровадження інноваційних технологій в усіх сферах суспільно-державного життя.

Акцентовано увагу на тому, що розвиток цифрової економіки характеризується системними змінами в сфері державного управління, що призводить до виникнення протиріч у взаємодії нових і діючих інститутів, загострення фундаментальних ризиків, пов'язаних з неефективністю раніше проведених інституціональних реформ, що мають стратегічний характер і впливають на розподіл завдань і вибір інституційних принципів цифровізації економіки. Відтак, в даний час цифрові підходи і технології в сфері державного управління знаходяться на етапі активного розвитку. Впровадження цифрових технологій на основі якісних наукових положень та концепцій за умови оптимізації ризиків і вирішення фінансових проблем створює базові передумови для переходу до якісно-нової моделі суспільного розвитку, більш відповідної глобальним викликам розвитку української економіки.

Ключові слова: державне управління, соціально-економічні ризики, діджиталізація, механізми державного управління, цифрова трансформація.

Shchepansky Edyard Valeriyovuch,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Public Administration and Administration, Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, 29000, Khmelnytsky, Geroiv Maidany square, 8, tel. (0382) 71 80 00 e-mail: eduard.shchepanskiy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7404-3722>

Hrabar Natalia Serhiivna,

PhD in Public Administration, leading researcher of the research department on management issues in the field of civil protection of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, 61024, Lermontovska str., 28, tel. (057) 704 14 31, e-mail: grabarns@gmail.com, <https://orcid.org/0000-002-8529-3505>.

PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC RISKS: A PARADIGM OF ESSENTIAL ORGANIZATIONAL ASPECTS IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

Abstract. The article is devoted to the study of the issues of public management of socio-economic risks in the conditions of digitalization through the prism of essential-organizational aspects.

According to the results of a comprehensive study, it was concluded that the indicators of public administration efficiency as a degree of purposeful impact on management facilities in the socio-economic sphere (in particular, investment growth, improving the demographic situation, housing development, stimulating the development of regional centers of spatial development). Poles growth, improving personal security and public order), must be specific, interconnected and digitized. This approach based on the definition of basic activities for such financial targets as human development, economic development, infrastructure development, territorial development, effective property and financial management, as well as the degree of digital digitalization and implementation of innovative technologies in all areas of public administration life.

Emphasis placed on the fact that the development of the digital economy characterized by systemic changes in public administration, which leads to contradictions in the interaction of new and existing institutions, exacerbation of fundamental risks associated with the ineffectiveness of previous institutional reforms that are strategic and affect distribution of tasks and choice of institutional principles of digitalization of the economy. Therefore, digital approaches and technologies in the field of public administration are currently at the stage of active development. Introduction of digital technologies based on qualitative scientific positions and concepts on condition of optimization of risks and the decision of financial problems creates basic preconditions for transition to qualitatively new model of social development more corresponding to global challenges of development of the Ukrainian economy.

Keywords: public administration, socio-economic risks, digitalization, mechanisms of public administration, digital transformation.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації, загострення міждержавної конкуренції, ускладнення соціально-економічної ситуації більш ніж актуальною стає проблематика оптимізації державного управління соціально-економічними системами, і перш за все в сфері забезпечення достатнього рівня міцності безпеки нашої держави. Беззаперечним постає той факт, що під безпекою слід розуміти стан захищеності особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх небезпек і загроз.

В той же час безпека являє собою досить складний феномен, що вимагає більш предметної характеристики. Відповідно в розгорнутому, концептуальному вигляді безпеку можливо інтерпретувати як наявність стабільної та позитивної коеволуції захищеності життєдіяльності та розвитку об'єктів і суб'єктів від негативних впливів (факторів). В цьому плані безпека перманентно і цілеспрямовано забезпечується і досягається спільними діями державних (міждержавних) і громадських, в тому числі міжнародних інститутів шляхом ефективного і гнучкого використання політичних, правових, економічних, військових, соціальних, інтелектуальних, комунікаційних, техніко-технологічних, природних та інших засобів у внутрішній політиці і в міжнародних відносинах.

Відтак, одним із таких аспектів постає питання державного управління соціально-економічними ризиками, а особливо – сутнісно-організаційні аспекти та чинники, що особливо актуальні на сучасному етапі українського державотворення, особливо в умовах діджиталізації й інноваційного розвитку.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти дослідження державного управління соціально-економічними ризиками досить часто привертала увагу вітчизняних та закордонних вчених, зокрема таких як А. Помаза-Пономаренко, О. Новікова, С. Робок, Ю. Сасенко, О. Сидорчук та інших. Водночас, зазначені вчені, як правило розглядали проблематику державного управління в цілому, або намагалися виокремити лише окремі закономірності статусу тих чи інших органів державно-управлінської діяльності, функції яких направлені на соціально-економічний розвиток. Проблематика ж державного управління соціально-економічними ризиками, а особливо – сутнісно-організаційні аспекти та чинники в умовах діджиталізації та інноваційного розвитку, ще не отримала належного теоретико-прикладного обґрунтування.

Внаслідок чого **метою** даної статті є теоретичне обґрунтування державного управління соціально-економічними ризиками в умовах діджиталізації крізь призму сутнісно-організаційних аспектів.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розбудови української державності відбулися надзвичайно суттєві соціально-економічні зміни, які не тільки завершили попередній історико-правовий та управлінський період розвитку країни, а й поклали початок нових тенденцій, нових орієнтирів, що прямо та опосередковано здатні визначити подальший вектор розвитку країни і її регіонів на десятиліття вперед. Хоча багато найбільш гострих проблем державного управління, формування нової політики вже отримали науково-теоретичне висвіт-

лення в науковій літературі, все ж деякі принципові питання в даній сфері залишаються дискусійними і неоднозначними [1, с. 120-121]. Відтак, окремі аспекти державного управління в цьому спектрі, залишаються досить невизначеними та неосяжними, що особливо гостро відчувається на регіональному рівні, який можна визначити як систему методів, механізмів і технологій, за допомогою яких здійснюється вплив на економічні, соціальні, етнодемографічні, техніко-технологічні, екологічні та інші процеси, спрямовані на ефективне використання наявних ресурсів з метою динамічного розвитку і підвищення якості життя населення та суспільства. Причому, управління з позицій соціально-економічних ризиків означає зосередження активних управлінських зусиль на трьох основних складових: на надійному управлінні економікою в умовах її модернізації, становлення ринкових механізмів, які повинні забезпечити економічне зростання; на формуванні дієвої системи управління соціальними (соціально демографічними) процесами з метою підвищення добробуту держави в цілому та суспільства, на максимальній оптимізації управлінських інститутів і структур щодо прийняття рішень і реалізації державних управлінських завдань [2, с. 83].

Багаторівнева система управління економікою, соціально-економічного розвитку територій в умовах становлення економічного плюралізму і лібералізації суспільного життя повинна ґрунтуватися на принципах меритократії, партнерства, субсидіарності, мобільності, адаптивності, інноваційності. Суть принципу мерито-

кратії полягає в тому, що в суспільстві, регіоні повинні висуватися на керівні пости найбільш здібні, креативні люди з усіх соціальних верств. Відповідно до принципу субсидіарності, кожному рівню влади повинні відповідати ті функції, які можуть бути виконані найефективніше, для чого повинні виділятися і відповідні ресурси [3, с. 201]. Принципи мобільності і адаптивності передбачають здатність системи управління чуйно реагувати на зміни зовнішнього середовища, функціональну і організаційну структури регіональних органів влади і тим самим дозволяючи суб'єктам управління адаптуватися до швидко змінюваних умов функціонування [4, с. 19].

Необхідність підвищення конкурентоспроможності економіки країни та її регіонів вимагає реалізації модернізаційного та інноваційного принципів насамперед при вирішенні завдань щодо розміщення продуктивних сил, а також формування інноваційного середовища з відповідною інфраструктурою та необхідними інституційними механізмами, що дають можливість капіталізувати людський потенціал, соціалізувати, екологізувати, інформатизувати і модернізувати господарську діяльність на загальнодержавному рівні [5, с. 22]. У зв'язку з чим, велике значення набуває використання в регіоні нових форм організації виробничої та невиробничої діяльності, зокрема, створення полюсів економічного зростання, науково-виробничих кластерів, технополісів тощо [6, с. 33].

Надзвичайно помітну роль відіграють морально-етичні та соціально-політичні методи, які мають в основі звернення до гідності, честі

і совісті людини та включають методи виховання, роз'яснення і популяризації цілей і змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення з урахуванням психологічних особливостей та профорієнтації. Сенс їх застосування полягає в тому, щоб сформувати і підтримувати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні чинники щодо управління і тих дій, які необхідні для їх здійснення. Соціально-політичні методи управління пов'язані зі створенням умов праці, побуту, дозвілля працівників, наданням їм соціальних послуг, залученням до процесу владних відносин, розвитком громадської і політичної активності [7, с. 20-21].

Впровадження фундаментальних принципів, правил і методів стратегічного планування і прогнозування в практику управління соціально-економічним розвитком територій сприятиме впорядкуванню розподілу в тій чи іншій мірі обмежених ресурсів гранично-ефективним шляхом, залученню і підтриманню конкурентних переваг регіону при суперництві з іншими регіонами за інвестиції, висококваліфіковану робочу силу і передові позиції у впровадженні передових технологій [8, с. 59]. Тим самим загальнодержавні і регіональні органи влади і управління виконують не тільки функції загального регулювання економікою, а й стратегічно-інноваційну функцію, пов'язану з визначенням головних напрямків структурних зрушень, модернізаційних процесів та інноваційного розвитку з урахуванням перспектив світового розвитку та новітніх технологій.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що показники ефек-

тивності державного управління, як ступеня цілеспрямованого впливу на об'єкти управління в соціально-економічній сфері (зокрема, зростання інвестицій, поліпшення демографічної ситуації, розвиток житлової сфери, стимулювання розвитку регіональних центрів просторового розвитку, тобто «полюсів» зростання, підвищення рівня безпеки особистості і охорона громадськості порядку), повинні бути конкретними, взаємопов'язаними і оцифрованими. В основу даного підходу покладено визначення базових напрямів діяльності за такими фінансово-цільовими блоками як розвиток людського потенціалу, економічний розвиток, розвиток інфраструктури, розвиток територій, ефективне управління власністю та фінансами, а також ступінь цифрової діджиталізації та впровадження інноваційних технологій в усіх сферах суспільно-державного життя.

Водночас, варто зауважити, що розвиток цифрової економіки характеризується системними змінами в сфері державного управління, що призводить до виникнення протиріч у взаємодії нових і діючих інститутів, загострення фундаментальних ризиків, пов'язаних з неефективністю раніше проведених інституціональних реформ, що мають стратегічний характер і впливають на розподіл завдань і вибір інституційних принципів цифровізації економіки. Відтак, в даний час цифрові підходи і технології в сфері державного управління знаходяться на етапі активного розвитку. Впровадження цифрових технологій на основі якісних наукових положень та концепцій за умови оптимізації ризиків і вирішення фінансових проблем створює базові передумови для

переходу до якісно-нової моделі сучасного розвитку, більш відповідної глобальним викликам розвитку української економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Орехова Т. В. Теоретичні і прикладні проблеми моделювання сталого розвитку економічних систем : монографія. Донецьк : Сучасний друк, 2013. 467 с.

2. Ковальчук К. Ф. Інноваційно-інвестиційна політика сталого розвитку регіонів України: від теорії до практики. Донецьк : ІМА-прес, 2012. 214 с.

3. Беликова Т. Ю., Мищенко С. Г. Управление стратегическим развитием жизнеспособных экономических систем: модели, механизмы и инструменты : монография. Киев, 2012. 381 с.

4. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. 260 с.

5. Нижник Н. Р., Олуйко В. М. Державне управління в Україні. Львів : Львівська політехніка, 2002. 352 с.

6. Бандурка О. М. Державне регулювання економіки. Харків : Видавництво Університету внутр. справ, 2000. 160 с.

7. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління. Київ : Видавництво НАДУ, 2003. 210 с.

8. Грабар Н. С. Становлення та трансформація механізмів державного управління (на прикладі управління інтелектуально-інноваційними ресурсами економіки в Україні). *Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління»*. 2021. Вип. 1(14). С. 58-65.

REFERENCES:

1. Orekhova, T.V. (2013). *Teoretichni i prikladni problemi modelyuvannya stalogo rozvitku ekonomichnih sistem : monografiya [Theoretical and applied problems of modeling sustainable development of economic systems:*

a monograph]. Donetsk: Suchasnij druk [in Ukrainian].

2. Kovalchuk, K.F. (2012). *Innovacijno-investicijna politika stalogo rozvitku regioniv Ukraini: vid teorii do praktiki [Innovation and investment policy of sustainable development of the regions of Ukraine: from theory to practice]*. Donetsk: Ima press [in Ukrainian].

3. Belikova, T.Y., & Mishchenko, S.G. (2012). *Upravlenie strategicheskim razvitiem zhiznesposobnyh ekonomicheskikh sistem: modeli, mekhanizmy i instrumenty : monografiya [Management of strategic development of viable economic systems: models, mechanisms and tools: monograph]*. Kyiv, [in Ukrainian].

4. Averyanov, V.B. (1999). *Derzhavne upravlinnya v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. Kyiv: Institut derzhavi i prava im. V. M. Korec'kogo [in Ukrainian].

5. Nyzhnyk, N.R. & Oluyko, V.M. (2002). *Derzhavne upravlinnya v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. Lviv: L'vivs'ka politekhnika [in Ukrainian].

6. Bandurka, O.M. (2000). *Derzhavne regulyuvannya ekonomiku [State regulation of the economy]*. Kharkiv: Vidavnictvo universitetu vnutr. sprav [in Ukrainian].

7. Bakumenko, V.D. (2003). *Teoretichni ta organizacijni zasadi derzhavnogo upravlinnya [Theoretical and organizational principles of public administration]*. Kyiv: Vidavnictvo NADU [in Ukrainian].

8. Grabar, N.S. (2021). *Stanovlennya ta transformaciya mekhanizmiv derzhavnogo upravlinnya (na prikladi upravlinnya intelektual'no-innovacijnimi resursami ekonomiki v Ukraini) [Formation and transformation of mechanisms of public administration (on the example of management of intellectual and innovative resources of the economy in Ukraine)]*. *Visnik NUCZU. Seriya «Derzhavne upravlinnya» – Bulletin of NUTSZU. Public Administration Series*, 1 (14), 58-65 [in Ukrainian].

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК: 351.85(477)

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-167-178](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-167-178)

Браніцька Тетяна Ромуальдівна,

доктор педагогічних наук, професор, завідувач кафедри психолого-педагогічної освіти та соціальних наук Комунальний заклад вищої освіти «Вінницька академія безперервної освіти», 21100 м. Вінниця, вул. Грушевського, 13, м. Вінниця, Україна, тел. : 0677066322, e-mail: tatjanarom4@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4503-3140>

Кащенко Нінель Володимирівна,

аспірантка кафедри управління та адміністрування Комунального вищого навчального закладу «Вінницька академія неперервної освіти» 21100 м. Вінниця, вул. Грушевського, 13, тел.: 0674551102, e-mail: ninelvolodumirivna@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9178-205X>

Кухар Іван Григорович,

магістр кафедри управління та адміністрування Комунального вищого навчального закладу «Вінницька академія неперервної освіти» 21100 м. Вінниця, вул. Грушевського, 13, тел.: 0986696106, e-mail: ivankyhar777@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3581-3549>

КУЛЬТУРНА ДИПЛОМАТІЯ ЯК СПОСІБ КОМУНІКАЦІЇ В ІНТЕРЕСАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена культурній дипломатії, за допомогою якої наша держава зможе не тільки підвищити ефективність зовнішньої політики, а й підняти імідж власної країни; подолати упередженість щодо України; зміцнити міжнародний престиж держави. В статті висвітлено проблеми культурної дипломатії як способу комунікації в інтересах національної безпеки України; визначено її пріоритети, що мають стратегічне значення для національної безпеки держави, просування її інтересів у світі, соціально-культурного розвитку України; запропоновано кроки для оптимізації функціонування політики культурної дипломатії.

На основі аналізу вітчизняного та закордонного досвіду досліджено зміст поняття «публічна дипломатія», досліджено взаємозв'язок публічної дипломатії з іншими напрямками комунікативістики та кращі практики застосування нової інформаційно-комунікаційної технології «публічна дипломатія» як механізму реалізації комунікативних стратегій держав.

Робота ґрунтується на розумінні двох важливих завдань культурної дипломатії. На зовнішньому напрямі – забезпечення іміджу держави й успішності її міжнародної політики, та на внутрішньому – зміна парадигми культури та реформування культурної політики, від чого залежить зміст і якість культурного продукту. Тому в дослідженні приділено увагу зовнішньополітичному вимірові політики культурної

дипломатії та проблемі створення унікального культурного засобу для презентації країни за кордоном і здійснення комунікацій.

В українській культурній спільноті необхідно створити власну культурну історію відтворення глобального простору, наративна історія, яка буде сприйнята різними аудиторіями. Працюючи над цим, важливо озвучувати найактуальніші для України повідомлення, враховуючи важливість ідей інформаційної відповідальності, патріотизму, громадянської солідарності, толерантності, волонтерства. Саме вони мають вплинути на оновлений образ України. Це позначиться на ідентичності наступного покоління українців та трансформується у бік відкритості, мобільності та динамічності.

Культурна дипломатія як інструмент «м'якої сили» визнається актуальним напрямком державної політики у зв'язку з необхідністю оперативно розв'язувати питання національної безпеки, позитивного міжнародного престижу, налагодження глобальних комунікацій.

Інституціоналізація культурної дипломатії є умовою формування політики культурної дипломатії як системної та цілеспрямованої активності, яка впливатиме на питання національної безпеки та міжнародного іміджу, відкриє перспективи соціально-культурного, економічного розвитку держави, позитивно позначиться на внутрішній політичній стабільності, спроможності бачити та планувати майбутнє.

Ключові слова: культурна дипломатія; публічне управління; публічна дипломатія; культурна антропологія; інформаційно-комунікаційна технологія, комунікативна стратегія.

Branitska Tetiana Romualdivna,

Doctor of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Psychological-Pedagogical Education and Social Sciences of the Vinnytsia Academy of Continuing Education, Municipal Higher Educational Institution «Vinnytsia Academy of Continuing Education» 21100 Vinnytsia, Hrushevskoho, 13, tel.: 0677066322, e-mail: tatjanarom4@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4503-3140>

Kashchenko Ninel Volodymyrivna,

graduate student of the Department of Management and Administration of the Municipal Higher Educational Institution «Vinnytsia Academy of Continuing Education» 21100 Vinnytsia, str. Hrushevskoho, 13, tel.: 0674551102, e-mail: ninelvolodumirivna@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9178-205X>

Kuhar Ivan Hryhorovych,

Master of the Department of Management and Administration of the Municipal Higher Educational Institution «Vinnytsia Academy of Continuing Education» 21100 Vinnytsia, vul. Hrushevskoho, 13, tel.: 0986696106, e-mail: ivankyhar777@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3581-3549>

CULTURAL DIPLOMACY AS A WAY OF COMMUNICATION IN THE INTERESTS OF UKRAINIAN NATIONAL SECURITY

Abstracts. The article is devoted to cultural diplomacy, with the help of which our state will be able not only to increase the effectiveness of foreign policy, but also to raise the image of its own country; to overcome prejudice against Ukraine; to strengthen

the international prestige of the state. The article highlights the problems of cultural diplomacy as a way of communication in the interests of national security of Ukraine; identified its priorities that are of strategic importance for the national security of the state, the promotion of its interests in the world, socio-cultural development of Ukraine; steps are proposed to optimize the functioning of cultural diplomacy policy.

Based on the analysis of domestic and foreign experience was defined a concept of «public diplomacy», researched a correlation between public diplomacy and other trends of Communications, and the best application practices of new information and communication technology «public diplomacy» as a mechanism for implementation of communication strategies.

The work is based on an understanding of two important tasks of cultural diplomacy. On the outside – ensuring the image of the state and the success of its international policy, and on the inside – changing the paradigm of culture and reforming cultural policy, which depends on the content and quality of cultural products. Therefore, the study focuses on both the foreign policy dimension of cultural diplomacy policy and the problem of creating unique cultural content for the presentation of the country abroad and communication.

The Ukrainian cultural community needs to create its own cultural narrative for «transmission» in the global space, a narrative that will be perceived by different audiences. Working on this, it is important to voice the most relevant messages for Ukraine, given the importance of the ideas of information responsibility, patriotism, civic solidarity, tolerance, volunteerism. It is they who must influence the renewed image of Ukraine. This, in turn, will affect the identity of the next generation of Ukrainians: it will be transformed towards openness, mobility and dynamism.

Cultural diplomacy as an instrument of «soft power» is recognized as an increasingly important area of public policy in connection with the need to promptly address issues of national security, a positive international image, the establishment of global communications.

Institutionalization of cultural diplomacy is a condition for the formation of cultural diplomacy policy as a systemic and purposeful activity, which, on the one hand, will affect national security and international image, and on the other – will open prospects for socio-cultural and economic development, have a positive impact on domestic political stability, ability to see and plan for the future.

Key words: cultural diplomacy; public administration; public diplomacy; cultural anthropology; information and communication technology, communication strategy.

Постановка проблеми. Проблема культурної дипломатії як стратегічної комунікації національної безпеки України є важливою складовою зовнішньої та внутрішньої політики держави та досі є мало вивченою науковцями та вченими. Для країн, що розвиваються й значно поступають у могутності розвинутих країн, публічна дипломатія може стати ефективним способом заявити про себе, зосередити увагу громадськості на важливих для них питаннях, підвищити авторитет і посилити вплив на внутрішні та міжнародні процеси. У вітчизняній науковій літературі означену проблему повністю не вирішено. Тому актуальність теми визначається передусім необхідністю комплексно дослідити історію виникнення поняття «публічна дипломатія» та становлення публічної дипломатії як інформаційно-комунікаційної технології. Наступним кроком має стати дослідження міжнародного досвіду застосування публічної дипломатії в процесі створення позитивного престижу держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу статті покладено наукові праці вітчизняних та закордонних науковців у галузі політології, дипломатії, комунікативістики та іміджології. Зокрема, враховано висновки науковців щодо визначення поняття публічної дипломатії (Дж.Най, Е.Джуліон, В.Сеїдов, Є.А.Макаренко, О.П.Кучмій, П.Пехлеві), складових технологій публічної дипломатії (Дж. Браун, Є.А.Макаренко, О.П.Кучмій, К.Росс), співвідношення публічної дипломатії та інших напрямів комунікативістики (У.Нілс, У.Остік, Дж.Груніг, Ч.Вольф, Б.Росен), представників

культурної антропології (Франц Боас, Бенедикт Рут, Маргарет Мід, Броніслав Малиновський, Джеймс Фрейзер, Альфред Редкліф-Браун, Едвард Тайлор, Марсель Мосс, Люсьєн Леві-Брюль та Клод Леві-Стросс).

Визначення завдання: визначити зміст поняття «публічна дипломатія», дослідити взаємозв'язок публічної дипломатії з іншими напрямками комунікативістики та кращих практик застосування нової інформаційно-комунікаційної технології «публічна дипломатія» як механізму реалізації комунікативних стратегій держав.

Виклад основного матеріалу. Рішучість, з якою українці здобули волю та домоглися докорінних змін, сколихнула міжнародне суспільство та привернуло увагу до України. На разі від українського суспільства сподіваються послідовності та незламності на обраному шляху, реалізації реформ всередині країни, які мають компенсуватися відкритістю та активністю у міжнародному спілкуванні.

Одним із проявів такої позиції держави нині виступає політика культурної дипломатії. Адже вона володіє неабияким діапазоном можливостей мати вплив на проблеми національної безпеки, створення міжнародного престижу країни, заохочення розвитку культури та економіки, збереження національної ідентичності, удосконалення системи демократичних цінностей тощо.

Культурна дипломатія – це спрямованість дій, що базується на обмінних ідеями, цінностями, традиціями та іншими сторонами культури чи ідентичності. Культурна дипломатія скерована на здобуття зв'язків, покращення соціокультурного співробітництва та

поширення національних інтересів на зовнішній арені [1, с.154].

Стратегічні комунікації визначено у Воєнній доктрині України в редакції 2015 року як спрямоване на необхідне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави [2, с.23].

Культурна антропология – наука про культуру як комплекс матеріальних об'єктів, ідей, цінностей, уявлень і моделей поведінки у всіх формах її прояву і на всіх історичних етапах розвитку. В скороченому розумінні культурна антропология займається вивченням поведінки людини та результатів її практичної діяльності.

Головний спектр державних суб'єктів, які залучені в реалізації стратегічних комунікацій на загальнодержавному рівні, становлять профільні центральні органи виконавчої влади: з питань державної інформаційної політики – Міністерство інформаційної політики України; з питань військової оборони держави – Міністерство оборони України; з питань зовнішньої політики – Міністерство закордонних справ України; а також структури розвідувального та контррозвідувального товариства, що відповідають за інформаційні та психологічні операції.

Звичайно, вся зовнішньополітична складова відноситься до цільових аудиторій стратегічного впливу покладається на Міністерство закордонних справ та весь наявний у державі інструментарій зовнішньополітичного становища. Водночас сьогодні цей інструментарій ширший, ніж діяльність

зовнішньополітичного відомства держави. Одним з інструментів, який все активніше застосовують держави для оптимізації своєї зовнішньополітичної діяльності, є публічна дипломатія, яку Верховний представник Європейського Союзу з питань закордонних справ Ф. Могеріні назвала «інтегральною частиною зовнішньої політики» [3, с.115].

До ключових інструментів культурної дипломатії зараховують:

- програми освітніх обмінів (для вчених, науковців, аспірантів та студентів);
- організація внутрішнього та зовнішнього туризму;
- програми відвідання країни іноземними послами;
- популяризація мови держави у світі та сприяння вивченню цієї мови іноземними аудиторіями;
- поширення знань про державу, її культуру, а також проведення культурних заходів та обмінів (у тому числі переклад та поширення книг національних видавців);
- забезпечення широкого спектра мовлення (радіо, телебачення, мережа Інтернет) для закордонних аудиторій;
- популяризація та поширення національної кухні в Європі та світі;
- популяризація сучасної музики українських груп та виконавців, народної музики та фольклору;
- створення легкого доступу іноземним громадянам до інформації про історію, звичаї та традиції України;
- організація представлення України на міжнародних виставках та форумах, літературних вечорах та інших художніх заходах;

- висвітлення України як держави високих спортивних та культурних досягнень;

- брендинг всіх культурних здобутків українців та тих, що були знайдені на території сучасної України як українських;

- відстоювання інтересів України в міжнародних суперечках у сфері культури.

Однак, у межах культурної дипломатії розвиваються й інші тематичні напрями, які часто набувають самостійного змісту та власного виміру досліджень. Яскравим прикладом такого напрямку є культурна антропология.

Традиційно виділяють три ключові характеристики культурної дипломатії: широта, тобто охоплення залучених заходів, ненасильство та непомітність. Однак сьогодні для дослідників залишається відкритим запитання: якою мірою культура України пов'язана з культурною дипломатією та яким є враження від діяльності міжнародної культурної дипломатії загалом.

Крім того, так само не повною мірою визначено взаємозв'язок між культурною та публічною дипломатією. Сьогодні культурна дипломатія частіше за все сприймається як складова публічної дипломатії, в тому числі така практика існує в Україні. Наприклад: «Україна як бренд» Ольги Жук і «Нова культурна дипломатія» у МЗС [4, с. 22].

Порівняльні дослідження показують, що культурна дипломатія є одночасно новітнім та стародавнім терміном у світі дипломатії. Це пояснюється тим, що, з одного боку, перші приклади культурної дипломатії можна знайти ще у відносинах держав у другому-третьому тисячоліттях до нашої ери, а з іншого – як самостійне

явище її почали досліджувати лише після Другої світової війни [5, с. 324].

Водночас коли йдеться про цілеспрямовану практику застосування «культури» для досягнення зовнішньополітичних цілей, відомі дослідники такі як К. Гамільтон та Р. Лангхорн пропонують звернутись до діяльності місіонерів середньовічної Візантії, які поширювали не лише релігійні доктрини, а й погляди на світ загалом, певні ідеї, вірування та порядки.

Вважається, що в сучасній історії першою до практики цілеспрямованого використання культурної дипломатії звернулась Франція. Завдяки зусиллям французького дипломата П. Кабмона було утворено Французький Інститут з філіалом у Барселоні, який мав на меті просування французької мови, а під час Першої світової війни у структурі МЗС Франції з'явилися аташе з культури, а трохи пізніше – окремий Директорат з культурних відносин [6, с. 245].

Як вже зазначалося, системні дослідження у сфері «культурної дипломатії» почали з'являтися лише після Другої світової війни. Тоді дослідники визначали культурну дипломатію як «досягнення цілей зовнішньої політики через культурну комунікацію чи інші дипломатичні активності, пов'язані з культурою» [7, с. 135].

Однак дослідник у сфері культурної дипломатії Е. Пажтінка [11, с. 152] зазначає, що культурна дипломатія в роки холодної війни реалізовувалась Інформаційною агенцією США. Науковець акцентує увагу на тому, що поняття «публічна дипломатія» все ж ширше за поняття «культурна дипломатія», оскільки, публічна дипломатія охоплює цілу низку заходів, які не підпадають

під зону відповідальності культурної дипломатії. Такий підхід загалом є традиційним у дослідників культурної дипломатії, але тоді виникає запитання, яке потребує подальших досліджень, які ще елементи публічної дипломатії існують, крім культурної.

Стан міністерства культури досліджує не вирішену проблему ставлення людей до культури в нашій країні. Культура фінансується за принципом залишковості коштів. З іншого боку, коли вони таки до Міністерства культури доходять, то відразу потрапляють в корупційні схеми. Ніхто не розуміє, що насправді через культуру можна провести реформи набагато швидше, ніж навіть через освіту. Освіта – це дуже повільний та консервативний процес, тоді коли культура діє безпосередньо на емоцію, що гарно запам'ятовується.

Ось, наприклад, яскравий приклад того, як культура впливає на реформи. У мега містах існує проблема зі встановленням пам'ятників, пам'ятних знаків, меморіальних дощечок, що дуже агресивно втручається в історичну та архітектурну сферу. Проблема в тому, що немає процедури встановлення таких речей – прозорої, конкурсної, відбіркової. Люди фактично не беруть в цьому участі, але ж мова йде про публічний простір, а він належить громаді. Врешті-решт, ситуація з пам'ятниками дійшла до такої межі, коли за короткий термін з'явився пам'ятник Кульчицькому, який з власної ініціативи зробив спонсор у подарунок для громади міста.

Створення стратегії розвитку великого міста вже давно є нагальною проблемою. Взагалі є сорок вісім різних стратегій, з них одна працює – страте-

гія конкурентоспроможності, яка акцентує увагу на туризмі та ІТ-технологіях [8, с. 245].

В деяких стратегіях немає місця культурі. Так туризм розвинувся до такого рівня, що він має розбіжність з культурними цінностями. Він експлуатує культуру, починаючи від пам'яток і закінчуючи людським капіталом, але нічого нового не додає. Виходить, що розвивається лише центр міста, а на околицях взагалі нічого не відбувається. Отже, потрібна стратегія, яку ніхто, крім нас, не зможе написати.

Сьогодні можна відчувати настрій негативно настроєних людей з приводу того, що відбувається в суспільстві, але деякі позитивні зміни є після Майдану. Люди повірили в те, що вони можуть зробити щось власними руками та буде відмінний результат. Яскравим прикладом є греко-католицька громада у Львові, яка зіштовхнулася зі справжньою полікультурністю, не з книжковою, про яку всі говорять: мовляв, ми добре жили з поляками, євреями, німцями. Такої полікультурності вже не існує, натомість в місто приїхали жити кримські татари, в яких інша релігія, яка вимагає будівництво мечетей. В них є діти, які підуть до школи та будуть взаємодіяти з нашими дітьми, а вчителі мають при цьому вміти культурно розв'язувати конфлікти, які можуть виникнути. Наразі в Україні здійснюються окремі кроки щодо підтримки публічної та культурної дипломатії на загальнодержавному рівні. В Міністерстві закордонних справ України вперше в історії відомства створено Управління публічної дипломатії, у структурі якого є спеціальний підрозділ з культурної дипломатії. Це стало важливим

кроком для зміцнення можливостей України у сфері стратегічних комунікацій. Водночас експерти констатують, що для повноцінної реалізації заходів у цій сфері потрібна додаткова увага держави та створення специфічних інституцій культурної дипломатії. Проблематика культурної дипломатії наголошує на ключових факторах, які істотно впливають на ефективність діяльності таких інституцій, за умови, що є чітка та зрозуміла державна фінансова підтримка:

- підпорядкованість зовнішньополітичному відомству держави;
- популяризація мови та надання послуг з її вивчення;
- ретрансляція цінностей – українських і загальноєвропейських;
- відповідність культурним запитам країни перебування;
- налагодження довготривалих зв'язків та розвиток продуктивного партнерства;
- підтримка сучасної культури та мистецтва;
- мережева структура;
- підтримка літературних проєктів та книговидання.

Діяльність інститутів культурної дипломатії передбачає вихід за межі дипломатичних заходів, підтримку гастрольної діяльності, сприяння розвитку різноманітних напрямів культури та мистецтва, таких як: кінематограф, театр, візуальне мистецтво, музика, архітектура та урбанізм, музейна справа.

Функціонування таких установ потребує спеціалістів з культурної дипломатії як для державного сектору, так і для приватного й громадського. Мова йде про фахівців, які здатні в усій повноті розуміти цілі та завдан-

ня культурної дипломатії, організувати роботу відповідних установ, формувати їхню стратегічну політику та розуміти роль культурної дипломатії у загальній системі стратегічних комунікацій держави.

Підготовка таких фахівців має стати пріоритетом для українських ВНЗ, які готують кадри безпосередньо для сфери культури, де цей напрям може бути ініційований та набути практичного виміру. Наприклад: Київський національний університет культури та мистецтв, Національна академія керівних кадрів культури та мистецтв, тощо. Тому ми рекомендуємо ініціювати створення єдиного спеціалізованого курсу Культурної дипломатії для навчальних закладів України із залученням представників різних українських громад світу.

Вивчення досвіду європейських інституцій культурної дипломатії таких як: Британська Рада, Французький Інститут, Польський Інститут, Інститут Гете, Чеський центр вказує на особливості їх діяльності. Умовою їх функціонування є: всебічна державна підтримка; підпорядкованість міністерствам закордонних справ; наявність мережевої структури функціонування; промоція мови та надання послуг з її вивчення. Їх діяльність передбачає не лише іміджеві заходи, а й вплив на формування культурного контенту: підтримка літературних проєктів та книговидання як один із пріоритетних напрямів їх роботи, підтримка сучасної культури і мистецтва, налагодження довготривалого партнерства та реалізація колабораційних проєктів. Отже, основним змістом діяльності європейських інституцій культурної дипломатії є сприяння

розвитку культури та міжкультурних комунікацій.

Аналіз міжнародної присутності української культури показує перспективність розбудови горизонтальних зв'язків між її суб'єктами. Одним із них є культурно-інформаційні центри при дипломатичних установах. У зв'язку з перспективами впровадження політики культурної дипломатії стоїть питання переформатування їх діяльності. Робота цих установ повинна бути оптимізована за рахунок мотивованих та зацікавлених кадрів.

Іншим вагомим суб'єктом як іміджевої політики, так і промоції культури України є українські експатріанти – громади української діаспори і активісти нової хвилі волонтерської підтримки подій, пов'язаних із Революцією Гідності та військовими діями на Сході України. Реальними завданнями, що постають перед державою у зв'язку з необхідністю залучення експатріантів є створення платформи для дискусії, ініціювання та координація спільних проєктів з культурної дипломатії, налагодження бізнес-зв'язків з впливовими у політичному та діловому світі клубами. Доцільним є залучення українських наукових осередків, зокрема, кафедр українознавства у найбільших університетах світу. Вони являють собою добре розгалужену мережу культурних установ України за кордоном. Співпраця з експатріантами, з українськими громадами та активістами мережі «Global Ukraine» має бути одним із пріоритетів публічної та культурної дипломатії України.

Розгляд трьох кейсів культурної присутності України за кордоном: виставка Пінзеля у Луврі в 2012 році; участь України у Франкфуртському

книжковому форумі у 2015 році; створення Українського інституту у Швеції – дозволяє резюмувати, що високий результат просування та розвитку української культури можливий лише в разі залучення багатьох агентів культурної дипломатії таких як: Міністерства закордонних справ та Міністерства культури України, незалежних митців та експертної спільноти, волонтерів, глобальних українців-експатріантів.

Український Інститут є національним проєктом на майбутнє. Нині держава не готова до створення Українського Інституту як інституції з ефективною діяльністю. Нерозуміння Міністерством культури місії цієї інституції є відображенням відсутності розуміння місії культури в цілому, неготовності до змін у системі державного управління. Основними проблемами процесу його створення є: відсутність синергії органів влади; нерозуміння, як буде використано ресурс культурно-інформаційних центрів; імітація залучення експертного середовища та громадськості до підготовки супровідних документів; нефакховість підготовленого документу «Концепція створення Українського інституту», некоректність його назви; відсутність бізнес-моделі інституції та аналітичної бази.

Процес створення Українського Інституту варто розглядати як важливий етап адвокації культури, зміни ставлення до неї з боку держави і суспільства. Очікуваним результатом складного і тривалого процесу інституалізації української культурної дипломатії, окрім запуску Українського Інституту, є створення платформи інституцій, яка забезпечить послідовну і системну роботу з продукування су-

часного образу України, цікавого для потенційних партнерів, трансляції українських меседжів світові, розбудови культурних комунікацій.

Гострим є питання якості контенту, яким Україна буде представлена в міжнародних культурних комунікаціях. Серед пріоритетів його формування такі напрямки, як книговидання і переклади, сприяння розвитку сучасного мистецтва та культурних індустрій. Актуальним завданням формування якісного контенту є вихід за межі популяризації культури та зосередження на промоційній складовій, налагодженню комунікацій, підтримці культурного розмаїття. Одним із визначальних напрямів культурної дипломатії є розвиток її внутрішнього вектору, який впливає і на формування внутрішньополітичного діалогу і на комунікації регіонів з міжнародними відповідниками за кордоном.

Висновок. Культурна дипломатія є ефективним інструментом формування престижу країни у світі, впливовим засобом для забезпечення національної безпеки та оборони, стимулювання попиту на національний культурний продукт за кордоном, забезпечення розвитку багатьох сфер українського суспільства, створення додаткового каналу притоку інвестицій за кордону, підвищення впливу та результативності від проведення інформаційно-психологічних та спеціальних операцій, а також протидії інформаційно-психологічним операціям націленим на Україну збільшення зовнішнього та внутрішнього туризму, підняття авторитету української влади в очах українців та іноземців, чинником пришвидшення прийнят-

тя України як європейської держави з високим культурним розвитком.

Однак сьогодні відсутня послідовна позиція держави щодо впровадження політики культурної дипломатії, їй бракує інструментарію, стратегії та інституційних засад. Це ставить перед державою відповідні завдання. Водночас можна констатувати, що запит на політику культурної дипломатії вже сформовано, як і горизонталь для її впровадження.

Стратегічні комунікації сьогодні є одним з головних напрямків впливу нашої держави для досягнення та захисту національних інтересів та протидії інформаційно-психологічним операціям спрямованих на Україну. Культурна дипломатія відіграє в цьому процесі важливу роль, забезпечуючи не лише роботу із зовнішніми цільовими аудиторіями, а й залучаючи творчу громадськість до процесу вироблення адекватного стратегічного контенту. Водночас все ще не дослідженим залишається взаємозв'язок між публічною та культурною дипломатією, що є важливою методологічною проблемою, розв'язання якої може мати конкретний практичний нормативно-правовий вимір.

Отже, культурна дипломатія стала вишуканий початок комплексу цілеспрямованих дій спрямованих на здійснення обміну ідеями, інформацією, цінностями, традиціями, віруваннями та іншими аспектами культури, з метою сприяння міжкультурному взаєморозумінню. Проаналізовано позитивні зрушення та зміни в механізмах реалізації культурної дипломатії України: поширення власної мови та сприяння її вивченню за кордоном; охорона та збереження культурних надбань; про-

паганда різноманітних досягнень країн; навіювання цінностей дипломатичної культури; багатогранність внеску інших культур і цивілізацій; культурне розмаїття європейського суспільства. Культурна дипломатія як інструмент публічного управління на далі сприяє широким можливостям інтеграції на користь сучасної європейської держави – України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Короткий енциклопедичний словник з культури. – К. : Україна, 2003. – ISBN 966-524-105-2. Історія мистецтв : навч. посіб. / О. Л. Шевнюк. – Київ : Освіта України, 2015. – С. 451

2. Дубов Д. В. Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації / Д. В. Дубов // Київ: Стратегічні пріоритети, 2016. – № 4. – С. 9–23.

3. Акуленко, В. І. (2010). Двосторонні договірні відносини України в сфері охорони і повернення культурних цінностей / В. І. Акуленко // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право (вип. 8). с. 112.

4. Жук О. І. (2017). Культурна дипломатія: вікно чи шпарина можливостей / О. Жук // Агора. – вип.18. с. 22.

5. Луцишин Г. , Гончарук А. (2017). Особливості розвитку культурної дипломатії України в сучасних умовах / Г. Луцишин, А. Гончарук // Humanitarian Vision. – Т. 3. – №1. Львів: Видавництво Львівської Політехніки. с. 27–28.

6. Ожеван М. А. Глобальна війна стратегічних наративів: виклики та ризики для України / М. А. Ожеван // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 4. – С. 30–40.

7. Петров В. В. Щодо становлення системи стратегічних комунікацій органів державної влади у контексті розвитку відносин з НАТО / В. В. Петров // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 4. – С. 24–29.

8. Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal, 2015.– № 7.

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України»: Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>. – Назва з екрана.

10. Розумна О. П. Культурна дипломатія України: стан, проблеми, перспективи: аналіт. доп. [Електронний ресурс] / О. П. Розумна // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2016. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/kultu_dypl-26841.pdf. – Назва з екрана.

REFERENCES:

1. Shevnyuk, O.L. (2003). *A short encyclopedic dictionary of culture [A short encyclopedic dictionary of culture]*. Kyiv: Education of Ukraine, 451 [in Ukrainian].

2. Dubov, D. V. (2016). *Stratehichni komunikacii: problemy konceptualizacii ta praktichnoi realizacii [Strategic communications: problems and practical conceptualization]*. Kyiv: Strategic priorities, no. 4, pp. 9–23 [in Ukrainian].

3. Akulenko, V. I. (2010). *Dvoctoronni dohovirni vidnosyny Ukrainy v sferi okhorony i povnennya kul'turnykh tsinnoctey [Bilateral treaty relations of Ukraine in the field of protection and return of cultural values]*. Naukovyy chascopyc NPU imeni M. P. Drahomanova. Seriya 18: Ekonomika i pravo (vyp. 8). s. 112. [in Ukrainian].

4. Zhuk, O. I. (2017). *Kul'turna dyplomatiya: vikno chy shparyna mozhyvoctey [Cultural diplomacy: a window or a bunch of opportunities]*. Ahora. – vyp.18. s. 22. [in Ukrainian].

5. Lutsyshyn H. , Honcharuk A. (2017). *Ocoblyvocti rozvytku kul'turnoyi dyplomacii Ukrainy v suchasnykh umovakh [Peculiarities of development of cultural diplomacy of Ukraine in current conditions]*

ties of the development of cultural diplomacy of Ukraine in modern conditions]. Humanitarian Vision. – T. 3. – №1. L'viv: Vydavnytstvo L'vivc'koyi Politekhniky. s. 27–28. [in Ukrainian].

6. Ozhevan, M. A. (2016). *Hlobalna viina stratehichnykh naratyviv: vyklyky ta ryzyky dlia Ukrainy [The Global War of Strategic Narratives: Challenges and Risks for Ukraine]*. *Stratehichni priorytety – Strategic priorities*, no. 4, pp. 30–40 [in Ukrainian].

7. Petrov, V. V. (2016). *Shhodo stanovleniya systemy stratehichnykh komunikacij orhaniv derzhavnoyi vlady u konteksti rozvytku vidnosyn z NATO [Regarding the establishment of the system of strategic communications of public authorities in the context of relations with NATO]*. *Stratehichni priorytety. – Strategic priorities*, no. 4, pp. 24–29 [in Ukrainian].

8. Pomaza-Ponomarenko A. L. *Stratehiya yak zasib stabil'noho rozvytku Ukrainy [Strategy as a means of stable development of Ukraine J]*. *International Scientific Journal*, 2015.– № 7. – [in Ukrainian].

9. *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku «Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.09.2015 no. 555/2015*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> [in Ukrainian].

10. Rozumna, O. P. (2016). *Kulturna diplomatiya Ukrainy: stan, problemy, perspektyvy: analitychna dopovid [Cultural diplomacy Ukraine: state, problems and prospects analytical report]*. National Institute for Strategic Studies. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/kultu_dypl-26841.pdf [in Ukrainian].

Король Тетяна Іллівна,

аспірантка кафедри публічної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Київ, вул. А. Цедіка, 20, тел. +38(044)2846950, e-mail: t.i.korol@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-5161-8503>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. В Україні останнім часом пенсійне забезпечення переживає глибоку кризу, хоча держава витрачає на пенсійне забезпечення близько 10 % виробленого національного доходу, що за міжнародними стандартами є значним показником. Мета статті – виявити проблеми та перспективи удосконалення нормативно-правового механізму публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні. Установлено, що нормативно-правовий механізм публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні визначають: Конституція України, закони України, нормативно-правові акти Президента та Уряду, міжнародні угоди та договори. На підставі проведеного аналізу зроблено висновок, що для розв'язання виявлених проблем нормативно-правового механізму публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні установлено, що перспективи його удосконалення пов'язані насамперед з систематизацією пенсійного законодавства; виробленням та застосуванням єдиних науково-обґрунтованих методологічних підходів до правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення з урахуванням положень міжнародно-правових актів, світового досвіду та дотримання принципу соціальної справедливості; приведенням чинних нормативно-правових актів у відповідність з базовими законами, що регулюють питання фінансування пенсійного забезпечення та розмежування джерел покриття видатків.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку мають стосуватися пропозицій з удосконалення інших механізмів публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні.

Ключові слова: нормативно-правовий механізм, публічне управління фінансами, сфера загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Korol Tatyana Illivna,

Postgraduate Student, Department of Public Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv city, A. Tsedika street, 20, tel. +38(044)2846950, e-mail: t.i.korol@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-5161-8503>

REGULATORY MECHANISM OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT IN THE SPHERE OF COMPULSORY STATE PENSION INSURANCE: CHALLENGES AND PROSPECTS

Abstract. Recently in Ukraine pension provision has been going through a deep crisis, although the state spends about 10% of the national income generated on pension provision, which is a significant indicator by international standards. The purpose of the article is to identify the problems and prospects for improving the regulatory mechanism of public financial management in the field of compulsory state pension insurance in Ukraine. It has been established that the regulatory and legal mechanism of public financial management in the field of compulsory state pension insurance in Ukraine is determined by: the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, regulatory legal acts of the President and the Government, international agreements and treaties. Based on the analysis, it was concluded that in order to solve the identified problems of the regulatory mechanism of public financial management in the field of compulsory state pension insurance in Ukraine, it was established that the prospects for its improvement are primarily associated with the systematization of pension legislation; development and application of unified scientifically grounded methodological approaches to legal regulation in the field of pension provision, taking into account the provisions of international legal acts, world experience and compliance with the principle of social justice; bringing the current regulatory legal acts in line with the basic laws governing the financing of pensions and the delineation of sources of coverage.

Prospects for further research in this direction should relate to proposals for improving other mechanisms of public financial management in the field of compulsory state pension insurance in Ukraine.

Keywords: regulatory and legal mechanism, public financial management, the sphere of compulsory state pension insurance.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Існування гарантованого державою пенсійного забезпечення є ознакою цивілізованості сучасного суспільства. В Україні останнім часом пенсійне забезпечення переживає глибоку кризу, хоча держава витрачає на пенсійне забезпечення близько 10 % виробленого національного доходу, що за міжнародними стандартами є значним показником.

Особливої актуальності в процесі реформування систем пенсійного забезпечення набуває модернізація механізмів публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Це обумовлено тим, система фінансування пенсійного забезпечення, яка базується на принципах солідарності учасників системи та перерозподілу поточних доходів, показала свою нездатність адаптуватися до умов сьогодення.

Пенсійне забезпечення в Україні регламентується значною кількістю нормативно-правових актів, зокрема законів, що спричиняється до надмірного розмаїття не тільки розмірів пенсій із солідарної системи, скільки формул їх розрахунку та процедури призначення. Така ситуація не відповідає загальним правилам і принципам пенсійного страхування, що є однією з найголовніших підстав продовження реформи, що включає удосконалення механізмів публічного управління, насамперед нормативно-правового механізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій щодо оптимального функціонування загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, які здійснюють такі українські вчені, як: А. Бахмач, О. Васильєв, В. Верещак,

А. Гриненко, О. Кириленко, О. Коваль, О. Линдюк, Д. Полозенко, М. Ріппа, І. Сазонець, А. Сидорчук, О. Соломка, Л. Ткаченко, В. Толуб'як, А. Федоренко, М. Шаварина, Н. Шаманська, С. Юрій, А. Якимів та інші науковці та, в яких започатковано розв'язання даної проблеми показав, що сьогодні для України є актуальним продовження наукових досліджень, спрямованих на удосконалення механізмів публічного управління, насамперед нормативно-правового механізму з означеної сфери.

Мета статті – виявити проблеми та перспективи удосконалення нормативно-правового механізму публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативно-правовий механізм публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні визначають: Конституція України, закони України, нормативно-правові акти Президента та Уряду, міжнародні угоди та договори.

Конституція України, має найвищу юридичну силу, визначає цілі та зміст усіх інших нормативно-правових актів, спрямованість діяльності органів законодавчої й виконавчої гілок влади, органів місцевого самоврядування, виконання її положень гарантується завдяки захисту з боку правосуддя. До основних прав людини за Конституцією належить право на соціальний захист, зміст якого розкривається в багатьох статтях [1].

Понад 20 нормативно-правових актів, насамперед Законів України, певним чином регулюють питання

функціонування пенсійної системи. Основні з них:

- *Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування* (від 14 січня 1998 р.) [2] визначають принципи та загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні;

- Закон України “Про пенсійне забезпечення” (від 5 листопада 1991 р.) [3] є основоположним актом у сфері пенсійного забезпечення, який гарантує всім працездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів Пенсійного фонду через надання трудових і соціальних пенсій (так званий Закон України про пенсії за віком);

- Закон України “Про недержавне пенсійне забезпечення” (від 9 липня 2003 р.) [4] визначає правові, економічні та організаційні засади недержавного пенсійного забезпечення в Україні та регулює правовідносини, пов'язані з цим видом діяльності;

- Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” (від 9 липня 2003 р.) [5] визначає принципи, засади та механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку та виплати пенсій, надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду, які формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, також регулює порядок формування накопичувального пенсійного фонду фінансування за рахунок його коштів витрат на оплату договорів страхування пенсій або одноразових виплат за-

страхованим особам, членам їх сімей та іншим особам.

- Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” (від 8 липня 2011р.) [6] визначає заходи подальшого реформування пенсійної системи та збалансування солідарної системи пенсійного страхування, створення умов для подальшого удосконалення системи пенсійного забезпечення пенсіонерів та повноцінного впровадження багаторівневої пенсійної системи в Україні;

- Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” (від 3 жовтня 2017 р.) [7] вносить зміни до 27 законів України, уточнюючи умови подальшого функціонування пенсійної системи.

Укази становлять другий за важливістю вид нормативно-правових актів. В Україні було прийнято низку указів Президента про реформування системи пенсійного забезпечення, зокрема стосовно: (а) збільшення розміру матеріальної допомоги малозабезпеченим громадянам; (б) соціального захисту багатодітних і неповних сімей; (в) грошового забезпечення, підвищення окладів військовослужбовців, інших категорій осіб. Серед указів і розпоряджень Президента України є акти адміністративно-правового характеру:

- Указ Президента України “Про основні напрямки реформування пенсійного забезпечення в Україні” № 291 від 13 квітня 1998 р. [8], який охарактеризував стан та проблематику пенсійного забезпечення, серед яких: низький рівень пенсійного забезпечення відсутність її диференціації, наявність пільг у пенсійному забезпеченні окремих категорій працівників,

несвоєчасна сплата збору(внесків) до Пенсійного фонду, а також було визначено основні цілі пенсійної реформи, в тому числі запровадження багаторівневої пенсійної системи;

- Указ Президента України “Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін” № 20 від 27 грудня 1991 р. [9], яким вперше після прийняття Закону “Про пенсійне забезпечення” був збільшений розмір державних пенсій, призначених до 1 січня 1992 р., на 100%;

- Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України № 287 від 26 травня 2015 р. [10]. Стратегія не конкретизує завдання щодо пенсійної системи держави, але зазначає (п.4.9), що основним змістом її економічних реформ є створення умов для подолання бідності та надмірного майнового розшарування в суспільстві, наближення соціальних стандартів до рівня держав Центральної і Східної Європи – членів ЄС, досягнення економічних критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в ЄС.

- Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, схвалена Указом Президента України № 5 від 12 січня 2015 р. [11], передбачає реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, в т.ч. пенсійної реформи.

За період дії Закону “Про пенсійне забезпечення” [3] було прийнято більше 100 різних за назвою й змістом нормативно-правових актів Кабінету Міністрів про пенсійне забезпечення й соціальне обслуговування громадян України. Ці нормативно-правові акти можуть конкретизувати норми законів, регламентувати порядок призначення окремих видів пенсій, встанов-

лювати коло осіб, які мають право на пенсію, визначати умови призначення пенсій та інші питання. Прийняті Кабінетом Міністрів нормативно-правові акти з питань пенсійного забезпечення мають різні напрями. Найважливішими документами Кабінету Міністрів України є:

- Розпорядження “Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи” № 525 від 15 грудня 2005 р. [12] (втрачено чинність 14.10.2009 р.). Метою Стратегії є визначення перспективи подальшого розвитку та реформування пенсійної системи, спрямованої на забезпечення фінансової стабільності пенсійної системи, посилення дії страхових принципів у солідарній системі, запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування та подальший розвиток недержавного пенсійного забезпечення;

- Розпорядження “Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи” №1224 від 14 жовтня 2009 р. [13]. Метою Концепції є подальше ефективне та системне реформування пенсійної системи України, спрямоване на забезпечення рівня життя людей похилого віку та інших категорій громадян, які втратили працездатність, адекватного їх життєвим потребам, створення дієвих механізмів захисту прав та інтересів таких громадян; забезпечення стабільного функціонування та прозорості пенсійної системи;

- Розпорядження “Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 р.” № 672 від 14 вересня 2016 р. [14]. Стратегія визначає напрями та завдання, спрямовані на реалізацію Стратегії шляхом модернізації та роз-

виту Пенсійного фонду. Метою Стратегії є забезпечення європейських стандартів функціонування та надання послуг, зміцнення фінансової стабільності, підвищення прозорості діяльності Пенсійного фонду, а також оптимізації адміністративних видатків;

- Розпорядження “Про схвалення Стратегія подолання бідності” №161 від 16 березня 2016 р. [15]. Стратегія передбачає виконання таких основних завдань: розроблення механізму залучення до системи державного соціального страхування, насамперед пенсійного, заінтересованих осіб, зайнятих в особистих селянських господарствах; запровадження єдиних принципів нарахування пенсій та дієвих механізмів зменшення диспропорцій у розмірах пенсій, призначених у різні роки; забезпечення реалізації підготовчого етапу для запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування;

- Розпорядження “Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р.” №275 від 3 квітня 2017 р. [16], яким невідкладними кроками в напрямі вдосконалення пенсійного забезпечення передбачалося проведення осучаснення пенсій вже у 2017 р.; скасування оподаткування пенсій; збереження на чинному рівні базового віку виходу на пенсію за наявності достатнього страхового стажу, збереження права на достроковий вихід на пенсію для окремих категорій професій, зокрема, артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів, забезпечення конституційних гарантій фінансової незалежності судової гілки влади сто-

совно пенсійного забезпечення та довічного грошового утримання суддів у відставці, доцільність дотримання вже наданих законом на перехідних період гарантій щодо особливого порядку нарахування пенсій окремим категоріям працівників.

Слід зауважити, що в Україні законодавче поле пенсійної системи базується на єдиному методологічному підході і забезпечує державні гарантії, пов’язані із забезпечення пенсійного страхування та забезпечення; відповідальність страхувальника і страховика з забезпечення прав застрахованих осіб. Законодавством визначено трьохрівневу модель, проте функціонує 2 рівні: солідарна система і недержавне пенсійне страхування, який є недостатньо розвинений.

Оскільки часто вносяться зміни в законодавство, багато важливих питань залишаються законодавчо нерегульованими і неузгодженими, норма одного законодавчого акту суперечить іншому, а це спричиняє непорозуміння між органами пенсійного фонду (далі – ПФ) та платниками страхових внесків і впливає негативно на дохідну частину бюджету пенсійної системи.

Суттєві зміни в законодавстві відбулися і стосовно дохідної частини пенсійної системи. На сьогодні діє єдиний соціальний внесок, відрахування до пенсійної системи з якого складають понад 85%. У 2016 році суттєво знижено ставку єдиного соціального внеску (з 37 до 22%). Метою зниження ставки єдиного соціального внеску було зниження навантаження на фонд оплати праці, що в свою чергу повинно було спонукати страхувальників до виведення заробітної плати з тіні. Водночас суттєвих надходжень

до бюджету Пенсійного фонду не відбулося, а збільшилися трансферти з Державного бюджету. Тому було прийнято рішення підвищити соціальні стандарти для працюючого населення і у 2017 році рівень мінімальної заробітної плати підвищено до 3200 грн. [17], що удвічі більше було прожиткового мінімуму встановленого для працездатних осіб.

Поглиблювали розбалансування бюджету ПФ у 2008-2009 рр. прийняті Кабінетом Міністрів України управлінські рішення, та які порушували норми Закону України № 1058 “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [5, ст. 45]. Постановами Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 654 [18] та від 11 березня 2009 р. №198 [19] (втратила чинність 30 жовтня 2013 р.) підвищено мінімальні пенсійні виплати понад розміри, встановлені ст. 28, замість врегулювання цих питань у законодавчому порядку. Це зумовило додаткове навантаження на бюджет ПФ у сумі 4,1 млрд.грн [20, с. 12–13].

У 2011 р. Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” [6] продовжено реформування системи пенсійного страхування. Підвищено вимоги щодо страхового стажу, який дає право на призначення пенсії з 5 до 15 років, введено поетапне підвищення пенсійного віку для жінок, скасовано достроковий вихід на пенсію, введено обмеження щодо максимального розміру пенсії.

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII [7], що вступив в силу з 11 жовтня 2017 р. продовжив

пенсійну реформу, розпочату у 2011 році.

Відбулося значне спрощення пенсійного законодавства та незважаючи на вкрай важку економічну ситуацію та наполягання МВФ на підвищенні пенсійного віку (зокрема, міжнародні кредитори пропонували встановити межу на рівні 63+) вдалося зберегти пенсійний вік; здійснити осучаснення. Водночас було підвищено вимоги до страхового стажу для виходу на пенсію.

Починаючи з 1 січня по 31 грудня 2018 р. право вийти на пенсію мали:

в 60 років – особи, які мають страховий стаж не менше 25 років, в подальшому необхідний страховий стаж буде збільшуватися щорічно на рік;

в 63 роки – якщо страховий пенсійний стаж менше 25 років, але більший за 15. Тобто вийти на пенсію до 31 грудня 2018 року можна було при наявності страхового стажу від 15 до 25 років. Відповідно, у 2019 році – від 16 до 26 років; в 2020 році – від 17 до 27 років; у 2021 році від 18 до 28 років і т.д. Щорічно необхідний стаж буде збільшуватися на один рік до 2028 року.

Із 1 січня 2019 року за відсутності відповідного мінімального стажу (15 років) вихід на пенсію можливий тільки в 65 років. А до досягнення цього віку таким особам може бути призначена державна соціальна допомога. Зазначена тимчасова державна соціальна допомога призначається органами соціального захисту населення з урахуванням сукупного доходу сім’ї.

Також запроваджено нову формулу нарахування пенсій за єдиним підходом для “старих” і “нових” пенсіонерів із використанням показника середньої заробітної плати на рівні

3764,40 грн. Відмінено оподаткування пенсій для працюючих пенсіонерів. До цього часу пенсії, розмір яких перевищує 10 прожиткових мінімумів, оподатковувались податком на доходи фізичних осіб за ставкою 18% та військовим збором за ставкою 1,5% у частині такого перевищення. З жовтня 2017 року скасовано 15-відсоткове зниження пенсій працюючим пенсіонерам. Із 2,3 млн. працюючих пенсіонерів, які отримували пенсії у розмірі понад 1,5 прожиткових мінімуми для осіб, які втратили працездатність пенсії знижувалися у понад 494 тис. осіб.

Також з 1 січня 2018 р. реформою скасовано право на призначення пенсій за вислугу років для працівників освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших категорій. Призначення пенсій за вислугу років здійснюється лише для військовослужбовців.

Законом встановлено автоматичну щорічну індексацію (перерахунок) пенсій для захисту від інфляції. Визначено, що індексація буде прив'язана до показника зростання середньомісячних зарплат за три роки – не менше ніж на 50% такого зростання і не менше ніж на 50% індексу споживчих цін. Тому, з одного боку, обмеження на рівні 50% зростання зарплати за три роки – запобіжник, який забезпечить помірне підвищення пенсій і вбереже Пенсійний фонд та бюджет від значних видатків. З іншого боку прописана в законі норма не дозволяє заморозити індексацію і Кабінет Міністрів України зобов'язаний її зробити. Хоч передбачалося, що індексація проводитиметься з урахуванням фінансових можливостей солідарної системи за рішенням уряду зміни в нормативно-правовій базі, які відбу-

лися у вересні 2020 році чітко зафіксували щорічне індексування пенсійних виплат з 1 березня.

Змінено вимоги до страхового стажу для забезпечення гарантії виплати мінімального розміру пенсії за віком у чоловіків з 25 до 35 років, а у жінок з 20 до 30 років з 1 січня 2018 року. Переглянуто вартість року страхового стажу з 1,35 до 1%. для осіб, які досягли віку 65 років, – у розмірі 40% мінімальної зарплати, встановленої законом про держбюджет на відповідний рік (тобто 1489,20 грн), але не менше прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Чинна система призначення пенсій потребує вдосконалення. Оскільки існуючі в ній недоліки вже призвели до серйозних проблем. По-перше, це критичне для пенсійної системи співвідношення пенсіонерів і тих, хто має їх утримувати. На сьогодні в Україні нараховується близько 17.3 млн осіб працездатного віку. З них зайняті лише 15.5 млн, а внески до Пенсійного фонду сплачує ще менша кількість 11,8 мл осіб. По-друге, Пенсійний фонд не має належних ресурсів для того, аби забезпечити гідний рівень пенсій. По-третє, нині нівельовано залежність розміру пенсії від сплачених внесків.

Наразі політичні рішення щодо встановлення додаткових соціальних гарантій пенсіонерам, що не пов'язані зі страховими принципами, не стимулюють працездатне населення до офіційного працевлаштування та сплати внесків.

Так, у 2020 році згідно постанови Кабінету Міністрів України №251 “Деякі питання підвищення пенсійних виплат і надання соціальної підтримки окремим категоріям населен-

ня у 2020 році” від 01.04.2020 року [20] особам, які досягли 80 річного віку, розмір пенсійної виплати яких менше 9205,19 грн встановлено щомісячну компенсаційну виплату у розмірі до 500 грн, а у разі наявності стажу 20 років у жінок та 25 років у чоловіків – мінімальний розмір пенсійної виплати не може бути нижчим 2600 гривень та встановлення доплати 100 грн для осіб, які мають стаж відповідно 30/35 років, мінімальний розмір пенсійної виплати не може бути нижчим 2100 гривень незалежно від віку пенсіонера. Зазначені підвищення отримали понад 4 млн осіб, або кожен третій пенсіонер.

Аналогічне підвищення в розмірі 400 гривень із жовтня 2021 року [21] планується вже пенсіонерам, які досягли віку 75 років. Це стосуватиметься 0,9 млн осіб.

Тому головна мета реформи чинної солідарної системи пенсійного забезпечення – стимулювати працююче населення до сплати єдиного внеску із легальної заробітної плати та визначити внутрішні джерела для того, аби солідарна система була самодостатньою.

Метою пенсійних реформ є побудова в кожній окремо взятій державі оновленої моделі державного регулювання фінансового забезпечення пенсійної системи, яка б враховувала сучасну економічну, політичну, соціальну, демографічну ситуацію і відповідала загальносвітовим вимогам.

Концепцію подальшого проведення пенсійної реформи втілено в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України” від 12 червня 2020 року № 471 [22]. Цією Програмою

визначено короткострокові та довгострокові пріоритети діяльності Уряду серед яких:

- забезпечення щорічної індексації пенсій та надання допомоги пенсіонерам та іншим вразливим верствам населення;

- зростання рівня пенсійного забезпечення, у тому числі державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, журналістів, та запровадження справедливого механізму нарахування виплат пенсіонерам;

- запровадження другого рівня (накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування) з 2021 року та стимулювання розвитку третього рівня пенсійної реформи (системи недержавного пенсійного забезпечення);

- посилення відповідальності за ухилення та несплату єдиного соціального внеску, інших обов'язкових платежів до Пенсійного фонду України;

- перегляд стимулів до сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

- забезпечення ефективного державного нагляду за використанням коштів Фонду соціального страхування та Пенсійного фонду України;

- уніфікація та адаптація законодавства щодо діяльності недержавних пенсійних фондів до законодавства ЄС з метою підвищення рівня захисту майнових прав та інтересів учасників накопичувальної системи пенсійного забезпечення.

Очікувані показники, які плануються досягти за результатами виконання Програми Уряду:

- досягнення витрат на пенсійне забезпечення на рівні 12 відсотків

валового внутрішнього продукту та забезпечення мінімального рівня пенсійного забезпечення на рівні 40 відсотків від отримуваного заробітку;

- щорічний перерахунок пенсій 11 млн. пенсіонерів;
- залучення 132 тис. працівників до накопичувальної системи обов'язкового професійного пенсійного забезпечення.

Меморандум між Україною і МВФ зазначає, що деякі кроки щодо урізання привілейованих пенсій були зроблені, але перегляд пенсійної системи, який відкладала протягом тривалого часу, вкрай необхідний. З метою скорочення дефіциту Пенсійного фонду та подолання дисбалансів розподільчої системи, а також з метою досягнення більшої справедливості та здатності забезпечити адекватні пенсійні виплати в майбутньому, керівництво України зобов'язувалось ухвалити “законодавчі акти” (новий структурний маяк), які дадуть змогу поступово скоригувати єдиний пенсійний вік і надалі зменшити кількість професій, що підлягають достроковому виходу на пенсію; посилити вимоги для отримання мінімальної пенсії; розширити базу внесків до системи соціального забезпечення; удосконалити ув'язування виплат і внесків, у т.ч. для заохочення надання декларацій про реальні доходи. Меморандум підкреслює, що поки всі зазначені вище заходи не будуть імplementовані та пенсійна система не отримує стабільності, Україна утримується від запровадження другого рівня пенсійної системи. Крім того, необхідно запровадити додаткові пенсійні виплати для стимулювання більш тривалої зайнятості громадян і більш пізнього їх виходу на пенсію.

Згідно з Меморандумом, реформа повинна сприяти економії не менше 3% ВВП у довгостроковому плані, в т.ч. за рахунок збільшення трудового стажу при виході на пенсію.

Висновки. Отже, для розв'язання виявлених проблем нормативно-правового механізму публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні вбачаємо, що перспективи його удосконалення пов'язані насамперед з систематизацією пенсійного законодавства; виробленням та застосуванням єдиних науково-обґрунтованих методологічних підходів до правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення з урахуванням положень міжнародно-правових актів, світового досвіду та дотримання принципу соціальної справедливості; приведенням чинних нормативно-правових актів у відповідність з базовими законами, що регулюють питання фінансування пенсійного забезпечення та розмежування джерел покриття видатків.

При розробці та застосуванні законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють соціальні відносини і в пенсійній сфері необхідно: не допускати використання нормативно-правового механізму як інструменту політичного впливу на пенсіонерів-виборців; скасувати будь-які виплати та доплати, призначення яких не пов'язано зі сплатою внесків до солідарної системи, замінивши їх соціальними допомогоюми, що виплачуються/фінансуються за рахунок державного бюджету та надаються органами соціального захисту; систематизувати/кодифікувати нормативно-правову базу, а саме створити «Пенсійний ко-

декс»; спростити механізм призначення пенсій шляхом скасування «архаїчних» доплат, надбавок, підвищень, які не мають страхових принципів і не відображають вкладу особи в солідарну систему впродовж його трудової діяльності, чітко визначивши фінансово-правові основи кожного виду пенсійного забезпечення; скасувати привілеї у пенсійному забезпеченні та замінити їх соціальними виплатами або підвищенням соціальних гарантій впродовж трудової діяльності; врахувати фінансово-правові основи кожного виду пенсії з метою забезпечення реальності виконання передбачених законодавчими та нормативно-правовими актами форм соціальних послуг; чітко визначити джерела, принципи, форми і методи фінансування різних видів пенсійного забезпечення населення; розмежувати повноваження органів влади та фінансових інститутів у фінансуванні заходів пенсійного забезпечення населення.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку мають стосуватися пропозицій з удосконалення інших механізмів публічного управління фінансами у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14 січ. 1998 р.

№16/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=16%2F98-%E2%F0&p=1319882348185709>

3. *Про пенсійне забезпечення* : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1788-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>

4. *Про недержавне пенсійне забезпечення* : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text>

5. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>

6. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17#Text>

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19#Text>

8. *Про основні напрямки реформування пенсійного забезпечення в Україні: Указ Президента України від 13 квітня 1998 р. № 291* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291/98#Text>

9. *Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін* : Указ Президента України від 27 грудня 1991 р. № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/91#Text>

10. *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України* : Указ Президента України від 26 травня

2015 р. № 287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>

11. *Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”* : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

12. *Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. № 525* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-2005-%D1%80#Text>

13. *Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1224* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80#Text>

14. *Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 672* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80#Text>

15. *Про схвалення Стратегії подолання бідності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. №161* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80#Text>

16. *Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text>

17. *Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1801-VIII* [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19?find=1&text=3200#w1_1

18. *Про підвищення рівня пенсійного забезпечення громадян постановою Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 654* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2008-%D0%BF#Text>

19. *Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 р. № 198* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-2009-%D0%BF#Text>

20. *Деякі питання підвищення пенсійних виплат і надання соціальної підтримки окремим категоріям населення у 2020 році: постановою Кабінету Міністрів України від 01 квіт.2020 р. №251* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-2020-%D0%BF#>

21. *Про додаткові заходи соціального захисту пенсіонерів у 2021 році: постановою Кабінету Міністрів України від 22 лют.2021 р. №127* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2021-%D0%BF#n12>

22. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text>

REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996, № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine of June 28, 1996 № 254k/96-VR]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy “Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia” : vid 14 sich.

1998, № 16/98-VR [Law of Ukraine “Fundamentals of the legislation of Ukraine on compulsory state social insurance” from January 14 1998, № 16/98-VR]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=16%2F98-%E2%F0&p=1319882348185709> [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy “Pro pensiine zabezpechennia” : vid 5 lystop. 1991, № 1788-XII [Law of Ukraine “On pension provision” from November 5 1991, № 1788-XII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text> [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy “Pro nederzhavne pensiine zabezpechennia” : vid 9 lypnia 2003, № 1057-IV [Law of Ukraine “On non-state pension provision” from July 9 2003, № 1057-IV]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy “Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia” : vid 09 lypnia 2003, № 1058-IV [Law of Ukraine “On compulsory state pension insurance” from July 9 2003, № 1058-IV]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy “Pro zakhody shchodo zakonodavchoho zabezpechennia reformuvannia pensiinoi systemy” : vid 8 lypnia 2011, № 3668-VI [Law of Ukraine “On measures to ensure the legislative reform of the pension system” from July 8 2011, № 3668-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17#Text> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia pensii” : vid 3 zhovtnia 2017, № 2148-VII [Law of Ukraine “On amendments to some legislative acts of Ukraine to increase pensions” from October 3 2017, № 2148-VII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19#Text> [in Ukrainian].

8. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro osnovni napriamky reformuvannia pensiinoho zabezpechennia v Ukraini” : vid 13 kvitnia 1998, № 291 [Decree of the President of Ukraine “On the main directions of pension reform in Ukraine”

from April 13 1998, № 291]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291/98#Text> [in Ukrainian].

9. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro sotsialnyi zakhyst naselennia v umovakh liberalizatsii tsin” : vid 27 hrudnia 1991, № 20 [Decree of the President of Ukraine “On social protection of the population in terms of price liberalization” from December 27 1991, № 20]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/91#Text> [in Ukrainian].

10. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku “Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy” : vid 26 travnia 2015, № 287 [Decree of the President of Ukraine “On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 6, 2015 “On the National Security Strategy of Ukraine” from May 26 2015, № 287]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070> [in Ukrainian].

11. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro Stratehiiu staloho rozvytku “Ukraina-2020” : vid 12 sichnia 2015, № 5 [Decree of the President of Ukraine “On the Strategy of Sustainable Development “Ukraine-2020” from January 12 2015, №5]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> [in Ukrainian].

12. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Stratehii rozvytku pensiinoi systemy” : vid 15 hrudnia 2005, № 525 [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Strategy for the development of the pension system” from December 15 2005, № 525]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-2005-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

13. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Kontseptsii podalshoho provedennia pensiinoi reformy” : vid 14 zhovtnia 2009, № 1224 [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of further pension reform” from October 14 2009, № 1224]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

14. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro skhvalennia Stratehii modernizatsii ta rozvytku Pensiinoho fondu Ukrainy na period do 2020 r." : vid 14 veresnia 2016, № 672 [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Strategy of modernization and development of the Pension Fund of Ukraine for the period up to 2020" from September 14 2016, № 672]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

15. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro skhvalennia Stratehii podolannia bidnosti" : vid 16 bereznia 2016, № 161 [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Poverty Reduction Strategy" from March 16 2016, № 161]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

16. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia serednostrokovoho planu priorytetnykh dii Uriadu do 2020 r. ta planu priorytetnykh dii Uriadu na 2017 r." : vid 3 kvitnia 2017, № 275 [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the medium-term plan of priority actions of the Government until 2020 and the plan of priority actions of the Government for 2017" from April 3 2017, № 275]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

17. Zakon Ukrainy "Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2017 rik" : vid 21 hrudnia 2016, № 1801-VIII [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2017" from December 21 2016, № 1801-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19?find=1&text=3200#w1_1 [in Ukrainian].

18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro pidvyshchennia rinvnia pensiinoho zabezpechennia hromadian" vid 16 lypnia 2008, № 654 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On raising the level of pension provi-

sion of citizens" from July 16 2008, № 654]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2008-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Deiaki pytannia sotsialnogo zakhystu okremykh katehorii hromadian" : vid 11 bereznia 2009, № 198 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of social protection of certain categories of citizens" from March 11 2009, № 198]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-2009-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Deiaki pytannia pidvyshchennia pensiinykh vyplat i nadannia sotsialnoi pidtrymky okremym katehoriiam naseleння u 2020 rotsi" : vid 01 kvit. 2020, № 251 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of increasing pension benefits and providing social support to certain categories of the population in 2020" from April 1 2020, №251]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-2020-%D0%BF#> [in Ukrainian].

21. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro dodatkovi zakhody sotsialnogo zakhystu pensioneriv u 2021 rotsi" : vid 22 liut.2021, № 127 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On additional measures of social protection of pensioners in 2021" from February 22 2021, №127]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2021-%D0%BF#n12> [in Ukrainian].

22. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia Prohramy diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy" : vid 12 chervnia 2020, № 471 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Program of activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine" from June 12 2020, № 471]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

UDC 323.2 (477)

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-193-202](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-193-202)

Jakub Robel,

PhD in social sciences in the discipline of political science, a graduate of the Warsaw School of Economics, al. Niepodległości 162, 02-554 Warsaw, phone: +48 501 955 122, e-mail: jakub.robel@o2.pl, https // orcid.org / 0000-0003-2717-4206

THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS IN THE EUROPEAN UNION

Abstract. The publication is devoted to the current problem of the Covid-19 pandemic. The author of the article analyzes the impact of the pandemic on local and regional governments in the European Union. Based on the analysis of scientific research of such scientists as K. Baran, W. Burek, M. Gibek, F. Morawski, J. Żochowska and others. On the problems of the impact of the Covid-19 pandemic on local self-government and governance in the EU member states, the key directions of transformation of the relevant government and administrative activities with the use of digitalization potential are substantiated.

He emphasizes that as a result, local governments have faced the most difficult and painful test of their ability to seek and achieve political, economic and social responses to this health crisis. The author of the article pays special attention to the dynamically introduced digitization, which made it possible to conduct remote meetings of individual authorities in the local government. However, it would not be possible if it were not for the proper preparation of this entire process, both in terms of the functioning of the commune and its institutions, as well as the preparation of residents to use on-line tools, or the implementation in a new way of compliance with the processes related to customer service and reprogramming thinking about new processes. The author notes that it is also a challenge for local governments in terms of using these experiences, introducing new management systems, and securing various spheres for which they are responsible against similar threats in the future.

The Covid-19 pandemic has also showed that local authorities began to be more important to local communities than state authorities. Local leaders turned out to be much more responsible and more efficient in action aimed at taking care of local communities. Many of the initiatives undertaken indicated not only the immediate reactions of local authorities, but also the strategic economic protection of both individuals and business entities.

Keywords: pandemic, Covid-19 pandemic, European Union, local government.

Якуб Робель,

доктор філософії в галузі політичних наук, випускник Варшавської школи економіки, площа Незалежності, 162, 02-554 Варшава, телефон: +48 501 955 122, e-mail: jakub.robel@o2.pl, [https // orcid.org / 0000-0003-2717-4206](https://orcid.org/0000-0003-2717-4206)

ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА МІСЦЕВІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ УРЯДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. Публікація присвячена актуальній проблемі пандемії *Covid-19*. Автор статті аналізує вплив пандемії на діяльність органів місцевого та регіонального самоврядування Європейського Союзу. На основі аналізу наукових досліджень таких учених, як К. Баран, В. Бурек, М. Гібек, Ф. Моравські, Й. Жолондковська та ін. щодо проблем впливу пандемії *Covid-19* на місцеве самоврядування та управління в державах-учасниках ЄС обґрунтовано ключові напрямки трансформації відповідної владної та управлінської діяльності з використанням потенціалу діджиталізації.

Підкреслюється, що місцеві органи влади зіткнулися з найскладнішим і найболючішим випробуванням своєї спроможності знаходити і досягати політичних, економічних та соціальних відповідей на нинішню кризу охорони здоров'я. Особливу увагу приділяється динамічно впровадженій діджиталізації, яка дала можливість проводити дистанційні засідання окремих органів у системі органів місцевого самоврядування. Однак, ці новації були б неможливими, якби не гідне організаційне забезпечення цього процесу, як з точки зору функціонування комун (громад) та їх інститутів (установ), так і в частині підготовки жителів до використання он-лайн інструментів, або переосмислення регламентування процесів, пов'язаних із обслуговуванням споживачів у нових реаліях. Зазначається, що це також виклик для органів місцевого самоврядування з точки зору використання подібного управлінського досвіду, впровадження нових систем управління та захисту різних сфер життєдіяльності в межах компетенції від подібних загроз у майбутньому.

Пандемія *Covid-19* також продемонструвала, що місцева влада стала важливішою для місцевих громад, ніж державна. Місцеві лідери виявилися набагато відповідальнішими та ефективнішими у діях, спрямованих на піклування про місцеві громади. Багато ініціатив, що вживаються, свідчать не лише про негайну реакцію місцевої влади, але й про стратегічний економічний захист як окремих осіб, так і суб'єктів господарювання.

Ключові слова: пандемія, пандемія Covid-19, Європейський Союз, місцеве самоврядування.

Formulation of the problem. The COVID-19 pandemic has had a significant impact on the functioning of European countries. Governments had to face the dynamic development of the coronavirus and often make quick decisions to introduce specific restrictions [1, pp. 49-63]. Also, local governments faced the most difficult and painful test of their ability to seek and achieve political, economic and social responses to this health crisis [2, pp. 9-30].

Analysis of recent research and publications. This important issue has not yet been elaborated on. Most of the previous analyzes were an attempt to investigate various aspects of the impact of the COVID-19 pandemic, including the impact of the pandemic on society and law (K. Baran, W. Burek, M. Gibek, *Impact of Covid-19 on society and law. Selected aspects of Polish and European regulations. Legal Journal of Public Administration 2020, No. 6, pp. 282-299*), analyzes of restrictions related to, for example, the prohibition of movement (F. Morawski, *Prohibition of movement in connection with the COVID-19 pandemic in the light of the constitutional right to move, "Przegląd Praw Publicznych" 2020, No. 9, pp. 7-17*), or the very idea of the rule of law in the times of Covid-19 (J. Żochowska, *Idea of the rule of law in the times of COVID-19, [in:] Państwo i praw w times of COVID-19, ed. K. Stępnia, Warsaw 2020, p. 16.*). However, there was no comprehensive analysis of the impact of COVID-19 on local and regional governments in European countries.

The aim of this article is to deepen the knowledge about the impact / actions as well as the responses of local and regional government authorities in select-

ed European Union (EU) Member States to the COVID-19 pandemic.

Presenting main material. The main research questions posed in this article concern the following issues: How are local governments coping with the ongoing COVID-19 pandemic? What are the consequences (political, economic or social) of it and which of them are the most difficult to deal with? Has this crisis affected local democracy? What challenges will local governments face in the post-COVID-19 era?

COVID-19 spread quickly from Wuhan to the rest of the world [3, pp. 52-55]. By the end of June 2020, it had infected more than 10,000,000 people and caused more than 500,000 deaths in almost all countries around the world, causing a global crisis worse than all previous epidemics and pandemics. It began to pose a threat to humans at any age, but the elderly and adults as well as people with certain basic diseases turned out to be more at risk, and it was in these people that the disease was often more severe [4, pp. 151-155].

Citizens were informed that the virus spreads via droplets and that it could maintain its vital potential on the surface for up to several days in an appropriate condition. It has been argued that people who touch these surfaces and then touch the face, mouth, nose and eyes can become infected. The possibility of fecal-oral transmission was also indicated, which, however, has not been proven.

The basic clinical symptoms that occurred in most patients were upper respiratory tract infection, fever, dry cough, sore throat, obstruction of the upper respiratory tract, dyspnoea, headache, fatigue, muscle pain and joint pain [5, pp. 18-19]. Studies (including international

ones) confirm that the disease was more severe in people with comorbidities such as hypertension, chronic heart disease, chronic lung disease, and diabetes [6, pp. 1-6].

According to the recommendations and other reports of the World Health Organization (WHO), the vaccination strategy against COVID-19 is one of the most effective and main methods of preventing / treating the disease, which has become a priority for governments, international organizations [7, pp. 317-339] and public health organizations around the world. It was recognized that vaccination against COVID-19 will minimize the spread of the virus and reduce global morbidity and mortality, thus helping healthcare systems to adequately respond to new epidemics [8, pp. 5-15].

At the end of 2019, no local government predicted that the COVID-19 virus would spread worldwide within a few weeks. The crisis management that followed resulted in separate solutions by central and regional authorities, often leading to inarticulate responses in the same country. Local authorities in the Member States of the European Union had to rethink their mode of operation and carry out a rapid digital transformation [9, pp. 27-46] of their *modus operandi*, which had a definite impact on both the administrative [10, pp. 37-48] and political dimension of local self-government. And although local democracy has not been suspended, the relationship between executive and legislative bodies at the municipal level and the supervisory powers of municipal assemblies have changed significantly. Some city councils postponed their ordinary meetings, limited or even suspended meetings of specialist committees, and even limited pub-

lic intervention [11]. Others switched to remote mode, using the videoconference and remote voting system [12, pp. 27-46].

In Poland at that time the remote mode of the sessions of the bodies of local government units was not the preferred statutory form of holding meetings of collective bodies, be it bodies of units or their internal bodies. It even seemed to contradict the principle of openness, which is a constitutional principle defined in Art. 61 sec. 2 of the Polish Constitution [13]. However, the legislator decided to extend the new duties of the chairman of the council / provincial parliaments with regard to deciding on the remote form of conducting sessions and meetings of internal committees in the decision-making body, using electronic means of communication, including the live broadcast of the meeting of its members with the possibility of discussion, proposing possible amendments to draft resolutions and voting. Thus, it should be considered that the provision of Art. 15 of the Act on special solutions related to preventing, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them [14], constitutes an independent legal basis for the launch of remote sessions of bodies constituting local government units.

An important element of each session is the correct calling of a remote session along with the agenda, in accordance with the order of the chairman of the council [15] / provincial parliaments, but taking into account the current statutory conditions, i.e. ensuring the openness of draft resolutions and the possibility to become familiar with them by councilors and residents a given self-government community.

The introduction of the possibility of conducting remote sessions should be considered as a solution to improve the functioning of the constitutive and executive organs during a pandemic. Remote sessions are exceptional solutions [16, pp. 91-118], therefore it is used only during the period of epidemic threat or epidemic state, although it would be worth considering introducing this solution permanently to the statutory regulation. This regulation is of a special nature in relation to local government statutes, which mode of processing during the session left to be regulated in the statute of a given local government unit. It should be emphasized that none of the acts of an extraordinary nature (e.g. the act on the state of natural disaster or the act on the state of emergency) grants the decision-making bodies of local government units the competence to organize sessions in a remote mode during the period of the state of emergency.

Therefore, it is worth emphasizing that the remote mode of processing of organs, as a rule, seems to be an opportunity to legally exercise the mandate of a councilor, however, it may create certain limitations in the scope of functioning of organs constituting the subject of external openness.

It is *de facto up* to the chairman of the council / provincial parliament whether the remote mode of deliberations of councils / sejmiks will not limit the residents' right to access the meetings of collective bodies and those coming from general elections. The hitherto practice of self-government in Poland shows that self-government communities are trying to ensure full implementation of the principle of openness when introducing a remote mode of processing at sessions

and meetings of internal councils / provincial parliaments [17, pp. 29-36]. They also ensure full implementation of the rights and obligations of councilors, including active participation in the work of bodies and open voting [18, 129-138].

In the Czech Republic, the pandemic contributed to the strengthening of cooperation at the level of municipalities, cities and regions. The regional self-government turned out to be particularly involved in the fight against the virus, as it created an appropriate level of aid and effectively supported civic initiatives and their activities [19, p. 12]. As an example of activity, it can be mentioned the launch of the production of disinfectants, nanomaterials and their use for the production of protective equipment. The broad, spontaneous involvement of the society, manifested in the sewing of masks, their distribution, care for seniors and other forms of volunteering, was also particularly important. Therefore, it should be recognized that local governments and society of the Czech Republic "took matters into their own hands" at the beginning of the epidemic, filling the gaps in the state's activities, especially when the purchase and distribution of protective measures at the central level did not function sufficiently [20].

During the EU's annual regional and local barometer (12/10/2020), President Ursula von der Leyen indicated that when the pandemic broke out, local governments reacted immediately to the threat. And Europeans know well what they owe to their mayors, regional presidents and councilors. Therefore, regional and local leaders will be at the heart of our reconstruction efforts. The measures of the Next Generation EU instrument will be primarily aimed at strengthening

our health systems. Thanks to European funds, it will be possible to invest in new hospitals, better equipment and more resilient healthcare systems. And local governments will be in charge of these projects, and not – as yet – stuck in the passenger seat [21].

In 2020, many analyzes indicated that the pandemic would pose a significant threat to the finances of municipalities and regions throughout Europe. As many as 86% of cities and regions in the EU forecasted an increase in spending, while 90% expected a decrease in revenues, which was to have a negative impact on public investment [22].

In the short and medium term, local governments were concerned about the “scarcity effect” associated with rising spending and falling incomes, which could undermine their ability to make public investments. On the one hand, 86% of regions and cities expected a large or moderate negative impact on their spending, in particular on social services (64%) and social benefits (59%). On the other hand, 90% forecast a decline in income [23].

In March 2020, the European Committee of the Regions announced the launch of a platform to support local governments across Europe in the fight against COVID-19. This tool was to provide local government officials with regular and practical information, e.g. on EU measures to resolve the crisis. The CoR also called for additional money for this purpose [24].

In July 2021, the Committee of the Regions called on the European Commission to extend the flexible rules for EU funds. Among the postulates were the extension of the possibility to apply the 100% EU co-financing rate, the extension

of the “N + 3” rule and a temporary increase in the state aid threshold [25].

The reason for these actions was that regions and cities were asking the European Commission to extend the use of exceptional flexibility measures to deal with the crisis caused by the COVID-19 pandemic. The results of a survey conducted by the European Committee of the Regions indicated a clear need for local and regional authorities to extend the flexibility measures introduced in 2020 to mobilize EU structural funds and state aid in the fight against the COVID-19 pandemic.

According to local government officials, extraordinary rules for regions and cities had to be maintained to ensure continuity of investments in emergency situations and to implement key initiatives such as job retention programs. This request was included in a letter signed jointly by the CoR head Apostolos Cicikostas and the Chair of the EU Budget Committee of the Committee of the Regions (COTER), Isabelle Boudineau, to the President of the European Commission Ursula von der Leyen and EU Commissioners [26].

At the time, the Committee of the Regions indicated that in 2020, in the face of the COVID-19 pandemic, it was cities and regions that took on the main part of crisis management. Two coronavirus response investment initiatives (CRII and CRII+) introduced unique and useful flexibility measures to enable Cohesion Policy funds 2014-2020 to be used to finance measures related to the COVID-19 pandemic, such as investments in the healthcare sector, support for SMEs and the labor market. In addition, Member States have started to implement the new REACT – EU program to support the most

affected EU countries and regions. Under this extraordinary legislative initiative, EUR 47.5 billion was to be made available through the Structural Funds [27].

Financial aid has undoubtedly played a crucial role in coping with the effects of the COVID-19 pandemic. However, it is worth noting that this coronavirus not only affected the economies of countries, but also had a fundamental impact on the democratization of societies: power and privileges, money, origin or positions did not protect against this virus. On the other hand, it contributed to the creation of a new social order, connected by experience, which began to question values, reasons and ideologies. Social, economic and political differences deepened rapidly, but also new divisions and exclusions emerged, as in the case of elderly and lonely people isolated at home or migrants unable to return to their countries [28].

The pandemic also showed that local authorities began to be more important to local communities than state authorities. Local leaders turned out to be much more responsible and more efficient in action aimed at taking care of local communities. Many initiatives indicated not only the immediate reactions of local authorities, but also the strategic economic protection of both individuals and business entities: exempting parents from fees for nurseries and kindergartens, concessions for entrepreneurs, assistance for local gastronomy or support for hospitals (e.g. purchase of equipment, security measures). Delayed responses from local government officials triggered the aforementioned quick reactions, as well as actions covering a wide range of local issues. The active attitude of local government officials had multiple im-

pacts on local communities – it allowed them to strengthen local ties, increase the sense of the caring role of local governments, and at the same time constituted a positive response to fear or even loss of trust in state institutions. However, maintaining financial and economic stability and satisfying the needs of residents in the long term depend not only on the inventiveness of local government officials, but also on cooperation with state administration bodies at the national level.

Conclusions. Since we live in a global society, any event can spread quickly between individuals, from a local to a global scale. Diversity in the socio-political and economic fields has made it possible to implement a variety of policies to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic and consolidate initiatives that develop interactions within local communities, increasing local democracy. This is because the regional and local impact of the COVID-19 crisis is highly heterogeneous, with significant implications for both crisis management and policy responses.

The COVID-19 pandemic has undoubtedly shown that an important factor is a good preparation of the digitization process – both in terms of the functioning of the commune and its institutions, as well as the preparation of residents to use online tools, implementing a new perception of customer service and reprogramming thinking about certain processes. It is also a big challenge for local governments in terms of using these experiences, introducing new management systems, securing various spheres for which they are responsible against similar threats in the future.

REFERENCES:

1. Lipowicz I., *Local government and government administration – administration in conditions of uncertainty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, No. 4.

2. Levoyer L., *Drawing Up the Budgets of French Local Authorities During the Covid-19 Epidemic*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, No. 3.

3. Michalkiewicz M., Kiersznowska Z., Lemiech-Mirowska E., Michalkiewicz M., *The epidemic threat of the new coronavirus*, „Technologia Wody” 2020, No. 1.

4. Wiczorek A., *Seniors in the COVID-19 era*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2020, No. 34.

5. Duszyński J., Afekt A., Ochab-Marcinek A., Owczuk R., Pyrc K., Rosińska M., Rychard A., Smiatacz T., *Understanding COVID-19. Development of the Covid-19 team at the President of the Polish Academy of Sciences*, Polska Akademia Nauk, 14 September 2020, source: www.informacje.pan.pl/images/2020/opracowanie-covid19-14-9-2020/ZrozumiecCovid19_opracowanie_PAN.pdf, date of access: 15.06.2021.

6. Singhal T., *A Review of Coronavirus Disease-2019 (COVID – 19)*, „Indian Journal of Pediatrics” 2020, No. 13.

7. Tyszkiewicz M., *Council of Europe's Activities Dealing with the COVID-19 Pandemic*, [in:] *Challenges for the European system of human rights protection at the threshold of the third decade of the 21st century*, ed. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021.

8. Barczewski M., S. Sykuna, *The COVID-19 pandemic: the multifaceted problem of access to vaccines and other medicinal products*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, No. 3.

9. Kaczyńska A., Kańduła S., Przybylska J., *Digital transformation from the point of view of local government – selected issues*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2021, No. 65.

10. Dolny J., *Implementation of the principle of active participation of the parties and*

speed in administrative proceedings conducted by local government units in the time of the epidemic: practical comments, „Samorząd Terytorialny” 2020, No. 6.

11. Kłucińska P., Osowski Sz., *Opinion of the Watchdog Polska Civic Network regarding the prohibition of access to the sessions of the commune, powiat and voivodeship councils and the possibility of conducting online sessions*, source: www.siecoobywatelska.pl/opinia-sieci-obywatelskiej-watchdog-polska-dotyczaca-zakazow-wstępu-na-sesje-rady-gminy-powiatu-i-sejmiku-województwa, date of access: 31.07.2021

12. Kaczyńska A., Końduła S., Przybylska J., *Digital transformation from the point of view of local government – selected issues*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2021, No. 65.

13. Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws 1997 No. 78 item 483).

14. Act of 21 January 2021 amending the Act on special solutions related to the prevention and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them, and certain other acts, Journal of Laws No. 2021 item 159.

15. Regulation No. 1/pr/2021 of the Chairman of the City Council in Proszowice of 17 February 2021 on holding a Session of the City Council in Proszowice in a remote mode of deliberation, source: www.proszowice.pl/asp/pliki/2021/zarządzenie.pdf, date of access: 27.07.2021.

16. Halamska M., Kurczewski J., Ptak A., *Local authority in a state of emergency*, „Więś i Rolnictwo” 2020, No. 3.

17. Józwiak P., *About the legal possibilities of conducting a session of the commune council remotely*, „Samorząd Terytorialny” 2020, n 6.

18. Glumińska-Pawlic J., Przywora B., *Exercising the competence of the decision-making and control body of a local government unit in a state of epidemic*, „Samorząd Terytorialny” 2020, No. 7-8.

19. Guast P., *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe*, "Democratic Theory" 2020, Vol. 7.

20. Půta M., *Late state response to the coronavirus pandemic – local governments took the initiative*, source: www.forum-ekonomiczne.pl/pozna-reakcja-panstwa-na-pandemie-koronawirusa-samorzady-lokalne-przejely-inicjatywe/, date of access: 27.07.2021.

21. *The EU's annual regional and local barometer warns that a fall in incomes of more than 10% in regions and cities jeopardizes the provision of public services*, source: www.cor.europa.eu/pl/news/Pages/eu-regional-and-local-barometr.aspx, date of access: 28.07.2021.

22. *Study: The pandemic threatens the finances of municipalities and regions across Europe*, source: www.teraz-srodowiskao.pl/aktualnosci/oecd-finanse-samorzadow-pandemia-9570.html, date of access: 28.07.2021.

23. Ibidem.

24. Kicka M., *Committee of the Regions: we support local governments across Europe in the fight against COVID-19*, source: www.samarzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/komitet-regionow-wesprzemy-samorzady-w-calej-europie-w-walce-z-covid-19, date of access: 28.07.2021

25. *The Committee of the Regions called on the European Commission to extend the flexible rules on EU funds*, source: www.samorzad.pap.pl/kategoria/komitet-regionow/komitet-regionow-zaapelowal-do-komisji-europejskiej-o-przedluzenie, date of access: 28.07.2021.

26. Ibidem.

27. *REACT-EU for the poorest*, source: www.ec.europa.eu/poland/news/210121_react_eu_pl, date of access: 31.07.2021.

28. Regulska J., *How will the pandemic affect local democracy and self-governance?*, „Almanach Concilium Civitas” 2020/2021, source: www.conciliumcivitas.pl/almanach-concilium-civitas-2020-2021-profesor-joanna-regulska-jak-pandemia-wplynie-na-demokracje-lokalna-i-samorzadnosc, date of access: 31.07.2021.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Lipowicz I., *Local government and government administration – administration in conditions of uncertainty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, No. 4.

2. Levoyer L., *Drawing Up the Budgets of French Local Authorities During the Covid-19 Epidemic*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, No. 3.

3. Michalkiewicz M., Kiersznowska Z., Lemiech-Mirowska E., Michalkiewicz M., *The epidemic threat of the new coronavirus*, „Technologia Wody” 2020, No. 1.

4. Wieczorek A., *Seniors in the COVID-19 era*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2020, No. 34.

5. Duszyński J., Afekt A., Ochab-Marcinek A., Owczuk R., Pyrc K., Rosińska M., Rychard A., Smiatacz T., *Understanding COVID-19. Development of the Covid-19 team at the President of the Polish Academy of Sciences*, Polska Akademia Nauk, 14 September 2020, source: www.informacje.pan.pl/images/2020/opracowanie-covid19-14-9-2020/ZrozumiecCovid19_opracowanie_PAN.pdf, date of access: 15.06.2021.

6. Singhal T., *A Review of Coronavirus Disease-2019 (COVID – 19)*, „Indian Journal of Pediatrics” 2020, No. 13.

7. Tyszkiewicz M., *Council of Europe's Activities Dealing with the COVID-19 Pandemic*, [in:] *Challenges for the European system of human rights protection at the threshold of the third decade of the 21st century*, ed. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2021.

8. Barczewski M., S. Sykuna, *The COVID-19 pandemic: the multifaceted problem of access to vaccines and other medicinal products*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, No. 3.

9. Kaczyńska A., Kańduła S., Przybylska J., *Digital transformation from the point of view of local government – selected issues*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2021, No. 65.

10. Dolny J., *Implementation of the principle of active participation of the parties and*

speed in administrative proceedings conducted by local government units in the time of the epidemic: practical comments, „Samorząd Terytorialny” 2020, No. 6.

11. Kłucińska P., Osowski Sz., *Opinion of the Watchdog Polska Civic Network regarding the prohibition of access to the sessions of the commune, poviast and voivodeship councils and the possibility of conducting online sessions*, source: www.siecobywatelska.pl/opinia-sieci-obywatelskiej-watchdog-polska-dotyczaca-zakazow-wstepu-na-sesje-rady-gminy-powiatu-i-sejmiku-województwa, date of access: 31.07.2021

12. Kaczyńska A., Końduła S., Przybylska J., *Digital transformation from the point of view of local government – selected issues*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2021, No. 65.

13. Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws 1997 No. 78 item 483).

14. Act of 21 January 2021 amending the Act on special solutions related to the prevention and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them, and certain other acts, Journal of Laws No. 2021 item 159.

15. Regulation No. 1/pr/2021 of the Chairman of the City Council in Proszowice of 17 February 2021 on holding a Session of the City Council in Proszowice in a remote mode of deliberation, source: www.proszowice.pl/asp/pliki/2021/zarządzenie.pdf, date of access: 27.07.2021.

16. Halamska M., Kurczewski J., Ptak A., *Local authority in a state of emergency*, „Więś i Rolnictwo” 2020, No. 3.

17. Józwiak P., *About the legal possibilities of conducting a session of the commune council remotely*, „Samorząd Terytorialny” 2020, n 6.

18. Glumińska-Pawlic J., Przywora B., *Exercising the competence of the decision-making and control body of a local government unit in a state of epidemic*, „Samorząd Terytorialny” 2020, No. 7-8.

19. Guast P., *The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe*, “Democratic Theory” 2020, Vol. 7.

20. Půta M., *Late state response to the coronavirus pandemic – local governments took the initiative*, source: www.forum-ekonomiczne.pl/pozna-reakcja-panstwa-na-pandemie-koronawirusa-samorzady-lokalne-przejely-inicjatywe/, date of access: 27.07.2021.

21. *The EU’s annual regional and local barometer warns that a fall in incomes of more than 10% in regions and cities jeopardizes the provision of public services*, source: www.cor.europa.eu/pl/news/Pages/eu-regional-and-local-barometr.aspx, date of access: 28.07.2021.

22. *Study: The pandemic threatens the finances of municipalities and regions across Europe*, source: www.teraz-srodowiskao.pl/aktualnosci/oecd-finanse-samorzadow-pandemia-9570.html, date of access: 28.07.2021.

23. Ibidem.

24. Kicka M., *Committee of the Regions: we support local governments across Europe in the fight against COVID-19*, source: www.samarzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/komitet-regionow-wesprzemy-samorzadyw-calej-europie-w-walce-z-covid-19, date of access: 28.07.2021

25. *The Committee of the Regions called on the European Commission to extend the flexible rules on EU funds*, source: www.samorzad.pap.pl/kategoria/komitet-regionow/komitet-regionow-zaapelowal-do-komisji-europejskiej-o-przedluzenie, date of access: 28.07.2021.

26. Ibidem.

27. *REACT-EU for the poorest*, source: www.ec.europa.eu/poland/news/210121_react_eu_pl, date of access: 31.07.2021.

28. Regulska J., *How will the pandemic affect local democracy and self-governance?*, „Almanach Concilium Civitas” 2020/2021, source: www.conciliumcivitas.pl/almanach-concilium-civitas-2020-2021-profesor-joanna-regulska-jak-pandemia-wplynie-na-demokracje-lokalna-i-samorzadnosc, date of access: 31.07.2021.



Наукові
перспективи

ХІ-ИЙ ТОМ МІЖНАРОДНОЇ
КОЛЕКТИВНОЇ МОНОГРАФІЇ

"MODERNÍ ASPEKTY VĚDY" ("СУЧАСНІ АСПЕКТИ НАУКИ")

Запрошуємо взяти участь у підготовці
міжнародної колективної монографії

Надсилайте матеріали на
електронну адресу:
naukovi.perspectuvu@ukr.net

**ПРИЙОМ МАТЕРІАЛІВ ДО
07.09.2021**





"НАУКОВІ ПЕРСПЕКТИВИ"

видавнича група

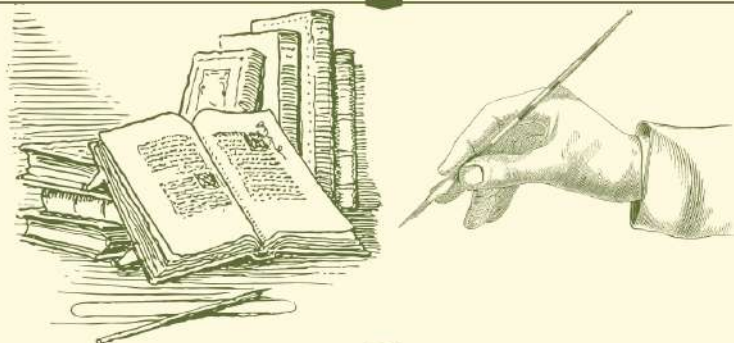
ДРУКОВАНЕ ВИДАННЯ

"Наукові
перспективи"

№ 9
(15)

SEPTEMBER

2021



МИ ВЖЕ ГОТОВІ НАДРУКУВАТИ ВАШ
НАУКОВИЙ ЗДОБУТОК У НАШОМУ
ЖУРНАЛІ

МАТЕРІАЛИ ПРИЙМАЮТЬСЯ НА ЕЛЕКТРОННУ ПОШТУ:
NAUKOVI.PERSPECTIVU@UKR.NET

ДО 25.09.2021

[HTTP://PERSPECTIVES.PP.UA](http://perspectives.pp.ua)



Наукові перспективи
видавнича група

*Запрошуємо взяти
участь у конференції*



*XIV міжнародна науково-практична
Конференція*

«СУЧАСНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАУКИ: СТАН,
ПРОБЛЕМИ, ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ»

Тези приймаються на електронну пошту:
naukovi.perspectuvu@ukr.net

до 01.10.2021

ВКЛЮЧНО

ДАТА ПРОВЕДЕННЯ:
07.10.2021

місце проведення:

гостинцяно

Valetta

Malta





*Наукові
перспективи*



Czech Republic

*запрошуємо до публікації
у міжнародному журналі*

«Věda a perspektivy»

Журнал засновано з метою налагодження міжнародного співробітництва науковців у різних напрямках світової науки

**МАТЕРІАЛИ ПРИЙМАЮТЬСЯ НА ЕЛЕКТРОННУ ПОШТУ:
NAUKOVI.PERSPEKTUVU@UKR.NET ДО 20.09.2021**

*Детальну інформацію про умови публікації статті
можна дізнатись на сайті видавництва*

[HTTP://PERSPECTIVES.PP.UA](http://perspectives.pp.ua)



Наукові
перспективи

АКЦІЯ!

ISSN 0000-0000 ()
0.52058/2708-7530-20

Шановні автори!

З метою сприяння реалізації
наукових та інтелектуальних
інтересів України
Видавничою групою
"Наукові перспективи"
започатковано новий журнал

Наука:

теорія, практика та інновації

Журнал висвітлює історію,
теорію, механізми формування
та функціонування, а, також,
інноваційні питання розвитку
державного управління, права,
економіки, психології, педагогіки.

Бажаючи поділитись цим
радіним моментом з
нашими колегами
науковцями, редакція
вирішила провести АКЦІЮ



Кожен автор, який надішле
статтю для публікації в даному
журналі до 10.09.2021, зможе
опублікувати її

БЕЗКОШТОВНО

МАТЕРІАЛИ ПРИЙМАЮТЬСЯ НА ЕЛЕКТРОННУ
ПОШТУ: NAUKOVI.PERSPECTUVU@UKR.NET



Наукові перспективи
видавнича група

СТАЖУВАННЯ

організовано в рамках налагодження міжнародної наукової співпраці видавничою групою "Наукові перспективи"

«Scientific perspectives and innovations in education: experience of the Czech Republic»

на базі міжнародного економічного інституту (дистанційно, Чехія)
Тривалість - 180 год., 6 кредитів ЄКТС

Стажування - для педагогічних і науково-педагогічних працівників на базі Міжнародного економічного інституту (дистанційно) у місті Есеніце, Чехія

Програма стажування:

модуль 1: академічна мобільність в освіті;

модуль 2: інноваційні напрями розвитку галузей науки: досвід Чехії;

модуль 3: освіта та наукові дослідження в умовах сучасного розвитку економіки. Інноватика та методи навчання.

З метою організації стажування звертайтеся на електронну пошту:

з 02.09.2021 NAUKOVI.PERSPECTUVU@UKR.NET

по 18.10.2021



ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
СТАЖУВАННЯ
СЛУХАЧАМ БУДУТЬ
ВИДАНІ СЕРТИФІКАТИ!



«ЛІРА-К» ВИДАВНИЦТВО

lira-k.com.ua

Видавничі проєкти видавництва «Ліра-К»

- ☑ Видаємо наукову, навчальну, художню літературу;
- ☑ Комплектування бібліотек художньою, навчальною, програмною літературою всіх видавництв України;
- ☑ Бібтехніка власного виробництва;
- ☑ Бланкова продукція;
- ☑ Поліграфічні послуги.

ТОВ «Видавництво Ліра-К» у співпраці з ДНУ «Книжкова палата України імені Івана Федорова» та провідними фахівцями галузі, пропонує книги з бібліотечної справи та Універсальну десяткову класифікацію.



Повна версія УДК
Для малих бібліотек та бібліотек з обмеженим фінансуванням пропонуємо скорочену але повнофункціональну версію УДК



Оскільки для функціонування бібліотек потрібна якісна сучасна «бібліотечна техніка» видавництвом «Ліра-К» відповідно до стандартів бібліотечної справи, було розроблено та впроваджено у виробництво продукцію найкращої якості. Наша «бібтехніка» виробляється з найкращих матеріалів та має найбільший серед аналогів термін використання без втрати якості (підтримувані, роздільники.)



Видавництво Ліра-К презентує художні та науково-популярні видання. Особливістю даного проєкту в тому, що ми видаємо маловідомі твори, твори молодих та талановитих авторів та твори, що раніше не видавалися. Завдяки чому читачі завжди отримують нові та цікаві книги. Наш проєкт надає можливість видати свою першу книгу авторам початківцям. Усі книги видаються швидко та за рахунок видавництва.
Видавництво запрошує усіх авторів до співпраці – це можливість презентувати ваші твори.



Видавництво пропонує навчальну, наукову, нормативну та довідкову літературу з усіх галузей знань.
Оскільки майбутнє творять освічені та всебічно розвинені громадяни, наш колектив докладає максимум зусиль для видання наукової літератури, що використовується в навчальному процесі закладів вищої освіти та буде корисною всім хто прагне до засвоєння нових знань у професійній діяльності. Оскільки книги видаються без затримок та постійно оновлюються, читачі отримують актуальні знання.
Усім авторам якісних посібників ми пропонуємо видання за рахунок видавництва та взаємовигідні умови співпраці.



Власна сучасна друкарня забезпечує швидке та якісне видання книг для вчасного виконання усіх замовлень. Тісно пов'язаний процес додрукарської підготовки та безпосереднього виготовлення книги дає можливість досягти оптимальної якості та вартості. Концентрація усіх видавничих процесів у одному місці дає можливість оперативно реагувати на потреби ринку та замовників пропонуючи індивідуальний підхід до кожного замовлення. Відповідно до вимог сучасного ринку ми пропонуємо з незмінною якістю будь-які тиражі. Це дає нам змогу оперативно друкувати книги, журнали, збірники конференцій, сертифікати, дипломи та багато іншого. Вам точно сподобається наш сервіс, враховуючи повний додрукарський цикл з присвоєнням УДК, ISBN, розсилкою обов'язкових примірників та рекламною підтримкою ваших видань.
Чекаємо Ваших замовлень.



НАШІ КОНТАКТИ:
«Видавництво Ліра-К»
03142, м. Київ, вул. В. Стуса, 22/1
Тел.: (044) 450-00-55, 247-93-37; 228-81-12
Моб.: (050) 462-93-48, (063) 247-93-37, (067) 820-84-77
факс: (044) 450-00-55
Ел. пошта: lira-k@ukr.net (відділ збуту);
zv_lira@ukr.net (редакція)

Інтернет книгарня: <http://lira-k.com.ua/>

Електронне наукове видання

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

EXPERT: PARADIGM OF LAW
AND PUBLIC ADMINISTRATION

№ 4 (16) – серпень 2021

Формат 70x100¹/₁₆.
Ум. друк. арк. 16,9,63. Обл.-вид. арк. 14,48.