

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

ISSN 2617-9660
[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7))

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**

№ 1 (7) – лютий 2020



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

Київ
Видавництво Ліра-К
2020

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління, професор,
проректор Міжрегіональної Академії управління
персоналом, Президент Асамблеї докторів наук з
державного управління України, Академік
Міжнародної Кадрової Академії, Академії наук
вищої школи та Української Технологічної
Академії, Почесний доктор Національного інсти-
туту економічних досліджень Грузії,
Заслужений юрист України. Заступники головного
редактора:

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

Кислий Анатолій Михайлович,
доктор юридичних наук, професор

Жукова Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління,
доцент

Видається з листопада 2018 року
Періодичність: 6 разів на рік + спецвипуск
Друкується за рішенням Вченої ради
Науково-дослідного центру судової експертизи
з питань інтелектуальної власності
Міністерства юстиції України
(Протокол № 19 від 27.01.2020)

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: вул. Фрометівська, 2,
м. Київ, 03039 E-mail: irina_pravo@ukr.net
<http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Адреса видавництва:
«Видавництво Ліра-К»
Свідоцтво № 3981, серія ДК.
03142, м. Київ, вул. В. Стуса, 22/1
тел./факс (044) 247-93-37; 228-81-12
Сайт: lira-k.com.ua, редакція: zv_lira@ukr.net

Editorial

Editorial in Chief
Romanenko Yevgen Oleksandrovych,
Doctor of Science in Public Administration,
Professor, Vice-Rector of the Interregional
Academy of Personnel Management, President
of the Assembly of Doctors of Science in Public
Administration of Ukraine, Academician of
International Personnel Academy, Academy of
Higher Schools and Ukrainian Technological
Academy, Honorary Doctor of Economics and
National Studies of Ukraine
Honored Lawyer of Ukraine Deputy Editors:
Fedorenko Vladislav Leonidovich,
Doctor of Law, Professor, DrHb-Doctor Habilitated
Law Sciences, Honored Lawyer
of Ukraine
Kisliy Anatoliy Mikhailovich,
Doctor of Law, Professor
Iryna Vitaliivna Zhukova,
Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor

Published from november 2018
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 19 from 27.01.2020)

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

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

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

Address of the editorial board: street Frometov-
skaya, 2, Kiev, 03039 mail: irina_pravo@ukr.net
<http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Addres 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. – 2020. – № 1 (7) – лютий. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. –
299 с.

Головний редактор:

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

Заступники головного редактора:

Федоренко Владислав Леонідович – доктор юридичних наук, професор, DgHb-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, виконавчий директор Президії громадської наукової організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління».

Члени редакційної колегії з державного управління:

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

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

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

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

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

6. Мотренко Тимофій Валентинович – доктор філософських наук, професор, Академік Національної академії педагогічних наук України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

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

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

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

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

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

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

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

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

Члени редакційної колегії з права:

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

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

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

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

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

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

20. Козаченко Олександр Іванович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри управління безпекою, правоохоронної та

антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом.

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

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

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

24. 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.

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

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

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

Editor in Chief:

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

Deputy Editors:

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

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

Zhukova Iryna Vitaliivna – Ph.D. in Public Administration, assistant professor, Executive Director of the Presidium of the Civic Scientific Organization «Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences in Public Administration».

Members of the editorial board of Public Administration:

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

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

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

4. Krynychna Iryna Petrivna – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of

Public Administration under the President of Ukraine.

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

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

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

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

9. Yakymchuk Alina Yurievna – Doctor of Economics, professor, professor of the Department of Public Administration,

Documentation and Information Activity of the National University of Water Management and Nature Management.

10. Yarovoi Tikhon Sergeevich – Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

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

12. Novak-Kalyaeva Larisa Nikolaevna – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

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

Members of the editorial board:

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

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

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

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

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

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

20. Kisly Anatoly Mikhailovich – Doctor of Law, Professor, Director of the Educational and

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

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

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

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

24. Skrypniuk Oleksandr Vasylovych – 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. Koretsky NAS of Ukraine.

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

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

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

Проблеми сучасного конституціоналізму

Nicolas Schmitt

Elections do not necessarily mean democracy: some examples from Africa 11

Батанов Олександр Васильович

Конституційно-правова регламентація територіальної організації публічної влади в Україні у світлі доктрини унітаризму 46

Нестерович Володимир Федорович

Громадянство як одна з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права 64

Судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності

Федоренко Владислав Леонідович, Чабанець Тетяна Миколаївна

Єдиний винахідницький задум та формула винаходу: проблеми теорії та практики патентування в Україні 84

Кривоножко Галина, Заїкіна Тетяна

Особливості проведення судових експертиз визначення трудовитрат розробки програмних продуктів на основі моделі Сосото II за умов обмежених вхідних даних 101

Державотворення і правотворення

Ковальчук Алла Юріївна, Косиця Ольга Олексіївна, Іванський Андрій Йосипович

Забезпечення принципу ефективності та якості у процесі організації юридичної освіти 110

Лісовська Юлія Петрівна

Україна як імплікаційно-правовий суб'єктор у сучасній квантовій шахівниці світу 119

Романенко Євген Олександрович

Класичний суд присяжних може запрацювати в Україні з 2021 року 132

Питання приватного права

Дзюбенко Олена Леонідівна

Правова природа та істотні умови договору про сурогатне материнство 141

Теорія та історія державного управління

Дмитрук Сергій Федорович

Науково-методичний підхід до стратегування безпекового середовища в системі державного управління 153

Ігнатенко Олена Станіславівна

Особливості діяльності інститутів громадського контролю в Україні 167

Шкурат Іван Вікторович

Сутність глобального суспільства 176

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

Богданенко Анатолій Іванович
Державне регулювання
інвестиційними процесами
у сфері будівництва соціального
житла у країнах ЄС: досвід
для України184

**Васюк Наталія Олегівна, Деркач
Роман Володимирович**
Розвиток механізмів державного
антикризового управління
охороною здоров'я в Україні191

Ковач Валерія Омелянівна
Основні напрямки державної
політики регулювання зайнятості
населення в умовах ринку праці...200

Паутов Вадим Олексійович
Проблеми функціонування
органів протидії корупції
в системі забезпечення
національної безпеки України211

Швидкий Ярослав Юрійович
Зарубіжний досвід протидії
корупції та можливості його
імплементції в Україні219

Шойко Василь Анатолійович
Інституціоналізація сфери
цивільного захисту в умовах
глобалізаційних процесів228

Концептуальні засади державної служби

Малюга Анжела Володимирівна
Доступ до державної служби
в Україні та Європі: від привілеї –
до основоположного
конституційного права.....239

Регіональне управління та міське самоврядування

Мосора Лариса Степанівна
Формування об'єднаних
територіальних громад
в Івано-Франківській області
в процесі децентралізації254

Шинькович Андрій Васильович
Євроінтеграційний вектор
формування сучасних систем
місцевого самоврядування.....268

Сучасні технології управління в державі

**Левченко Наталія Михайлівна,
Дацій Надія Василівна**
Digital-комунікації
в адмініструванні урядової
програми «доступні ліки»274

Шемчук Віктор Вікторович
Загрози інформаційній безпеці:
проблеми визначення
та подолання285

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!



Щиро вітаю із виходом чергового номеру журналу «Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління».

Журнал, уже другий рік поспіль, залишається авторитетним і популярним виданням в області державного управління та права. Статті, які розміщуються у журналі, відрізняються актуальністю і новизною у висвітленні питань судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності та сучасних технологій управління у державі та ін.

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

Вільний доступ до повнотекстових номерів журналу і висока якість представленого матеріалу, безумовно, позитивно позначаються на цитуванні його статей як досвідченими фахівцями, так молодими спеціалістами.

У номері журналу представлені актуальні матеріали щодо: виявлення і обґрунтування можливостей використання сучасного європейського досвіду державного регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла в Україні; визначення правової природи та істотних умов договору про сурогатне материнство; узагальнення та обґрунтування сутності науково-методичного підходу до формалізації стратегічного планування, схематичного відображення сутності й головної мети стратегування системи забезпечення національної безпеки; розкриття особливостей роботи інститутів громадського контролю в Україні тощо.

Вітаю редакцію журналу і бажаю творчого довголіття, збереження і примноження свого авторитету, затребуваності у ширшого кола вдячних читачів!



Є.О. Романенко

ШАНОВНІ КОЛЕГИ І ПАРТНЕРИ!



Щиро вітаю Вас із виходом чергового номеру журналу «Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління»! Не можу не відзначити, що за час свого існування, видання жодного разу не розчарувало своїх читачів. Номери журналу виходять своєчасно з якісними науковими статтями, результатами досліджень, аналізами практичних завдань.

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

Кожен з нас, так чи інакше, вчиться все життя. Зараз, коли в Україні реалізується концепція безперервної освіти, для підвищення кваліфікації можна використовувати різні інструменти: від професійної перепідготовки, участі у конференціях, семінарах, майстер-класах – до публікації статей у спеціалізованих фахових журналах. До них відноситься й наше електронне видання «Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління», яке в 2019 році включене МОН України до категорії «Б», що є іще однією нашою з авторами спільною перемогою.

Журнал допомагає експертам і науковця поситійно бути в курсі новацій у чинному законодавстві та правозастосовній практиці, дізнаватися про кращий зарубіжний досвід у сфері судової експертизи і державного управління, а також є гарною платформою для наукового дискурсу щодо ключових парадигм правничої науки і державного управління.

Бажаю подальших успіхів і перемог у роботі!



В.Л. Федоренко

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

UDC: 35

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-11-45](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-11-45)

Nicolas Schmitt,

*PhD, Senior Research Fellow, Institute of Federalism, University of Fribourg (Switzerland),
Beauregard 1 CH-1700 Fribourg, tel: +41 26 300 81 25, email: Nicolas.schmitt@unifr.ch.
<https://orcid.org/0000-0003-4682-3494>*

ELECTIONS DO NOT NECESSARILY MEAN DEMOCRACY: SOME EXAMPLES FROM AFRICA

Abstract: This paper investigates democratic conditionality and (mostly Western) Election Observers Missions (EOMs) in Africa. It will look at motives and aims of foreign election support in order to critically assess whether the aims have been achieved.

As a starting point, there is a statement: Westerners have often brought to Africa some constitutional elements which were entrenched in Europe but irrelevant to the local context. This misunderstanding has driven to a misunderstanding of premises (democracy = elections) and a misuse of means like democratic conditionality and EOMs. In fact, democracy does not mean primarily elections, but peaceful alternation of power. Elections have never prevented tyrants to run illiberal democracies.

The hypothesis of the paper is that democratic conditionality and EOMs are usually designed and implemented in order to respond to democratic requirements in the country imposing the conditions and has little to do with the country subjected to conditionalities. More than to press and cajole non-democratic regimes towards more political openness and participation, Western diplomacy is deployed because ministers and diplomats have to be seen to be “doing something for democracy abroad” to assuage public opinion back home. The presumption to be explored is therefore whether international actors fidget with carrots and sticks in Africa as a sop to the European parliament and other Western audiences. If this were the case, anything that looked from far like an election would be sufficient for rewards and benefits and only frank and widely publicised authoritarian turns would require their temporary interruption.

The paper claims that such home-driven democracy support is likely to negatively affect democracy abroad. It argues that Western democracy diplomacy supports a very narrow understanding of democracy (in this case in Africa, but it can be the case elsewhere), gives right to actors equating democracy with regular elections and incentivises rulers to organise regular elections that only look like elections. By forcing African states to navigate between the risk of being sanctioned and the chance of being gratified democratic conditionality creates the risk that more attention is given to satisfying Western observers than to deepen democracy by creating an environment making it work.

In a more optimistic way, the paper concludes with suggesting other, more modest, but presumably more efficient means to support democracy in Africa: supporting civil society and efficient administration.

Key words: elections, home-driven democracy support, civil society, efficient administration.

Ніколас Шмідт,

кандидат наук, старший науковий співробітник, Інститут федералізму, Університет Фрібургу (Швейцарія), адреса місця роботи: Борегард, 1, Фрібург 1700, тел.: : +41 26 300 81 25, email: Nicolas.schmitt@unifr.ch, <https://orcid.org/0000-0003-4682-3494>

ВИБОРИ НЕ ОBOB'ЯЗKOBО Є ПРОЯВOM ДЕМОКРАТІЇ: ДЕЯКІ ПРИКЛАДИ З АФРИКИ

Анотація. Ця стаття досліджує демократичну обумовленість та (переважно Західні) місії спостерігачів з виборів (МСВ) у Африці. В статті розглянутьсЯ мотиви та цілі підтримки закордонних виборів, щоб критично оцінити, чи були досягнуті цілі.

Почнемо з твердження: західники часто привозили в Африку деякі конституційні елементи, які закріпилися в Європі, але не мають значення для місцевого контексту. Це непорозуміння призвело до нерозуміння понять (демократія = вибори) та нецільового використання таких засобів, як демократична обумовленість та МСВ. Насправді демократія означає не насамперед вибори, а мирне чергування влади. Вибори ніколи не заважали тиранам керувати неліберальними демократіями.

Гіпотеза статті полягає в тому, що демократична обумовленість та МСВ зазвичай розробляються та впроваджуються для того, щоб відповідати демократичним вимогам країни, що встановлюють умови, і мало стосуються країни, яка зазнає цих умов. Західна дипломатія застосовується до того, щоб придушити недемократичні режими до більшої політичної відкритості та участі, оскільки міністри та дипломати, вважається, що «роблять щось для демократії за кордоном», щоб привернути громадську думку до своїх країн. Отже, презумпція, яку слід досліджувати, полягає в тому, чи міжнародні актори, які знаходяться в Африці використовують авторитет Європарламенту та інших західних аудиторій. Якби це було так, все, що здалося б вибором, було б достатнім для винагород та вигоди, і лише відверті та широко розрекламовані авторитарні оберти вимагали б їх тимчасового припинення.

У документі стверджується, що така підтримка домашньої демократії, ймовірно, негативно вплине на демократію за кордоном. Він стверджує, що західна демократична дипломатія підтримує дуже вузьке розуміння демократії (в цьому випадку в Африці, але це може бути і в іншому місці), дає право акторам, що прирівнюють демократію до регулярних виборів, і стимулює правителів організовувати регулярні вибори, що виглядають лише як вибори. Примушуючи африканські держави «ходити» між ризиком санкціонування та шансом отримати демократичну обумовленість створює ризик, що більше уваги приділятиметься задоволенню західних спостерігачів, ніж поглибленню демократії, створюючи середовище, що змушує її працювати.

Більш оптимістичним способом документ закінчується пропозицією інших, більш скромних, але, імовірно, більш ефективних засобів підтримки демократії в Африці: підтримки громадянського суспільства та ефективної адміністрації.

Ключові слова: вибори, підтримка домашньої демократії, громадянське суспільство, ефективна адміністрація.

It is worth recalling that the League of Nations failed miserably to stop or even confront aggressions from totalitarian regimes in Germany, Italy, Japan and Soviet Union prior to the Second World War. The United Nations is following a dreadfully similar course.

Martin Slann [1]

Problem statement. This paper focuses on a topic which seems quite provocative: elections do not mean democracy, and *vice versa* democracy does not mean elections. In order to promote democracy, the international community tends to consider that the most obvious sign of success is the holding of elections. For that reason, two major policy tools have been encouraged if not institutionalized: democratic conditionality and elections observers missions. But if we look at the outcome, particularly in Africa, democracy remains more than vague despite a lot of elections, Western threats and observers. Why this failure? Could it be possible to conceptualise a more efficient role for the international community to promote democracy? This is the task of this research, and of course all reflections made about Africa can stretch to other countries in the world [2].

Analysis of recent research and publications.

It seems difficult to start this paragraph without a quote of Nic Cheeseman (*Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, Cam-

bridge University Press, 2015): “When I told people that I was writing a book on democracy in sub-Saharan Africa they often joked that it would be a very short volume, up there with the history of Swiss military victories and the compendium of great English cooking”.

Recent 2019 studies on democracy in Africa tend to be also quite pessimistic. After a certain mushrooming of democratic movements at the end of the Cold War, times have changed. According to Douceur Kadony Mamboka, the exaltation of democracy has given way, through the failed experiences, to a real anguish before the future (*Les États postcoloniaux et la problématique de la démocratie en Afrique. Un bilan de 50 ans: Analyse critique de la démocratie africaine*, GRIN Verlag, 2019). To speak of an *anguish* is quite sad, but it is obvious that the lack of democracy coincide with the lack of development. Kiari Liman Tinguiri (*La démocratie dans des États fragiles : une illusion* ; L'Harmattan, Paris 2016) quotes the Indian researcher Amartya Sen and his famous famine theory (“*No famine can sustainably harm a functioning democracy*”) that links democracy and development; seemingly Africa has failed either democracy and development.

It is undoubtedly a great problem in Africa (but in many other countries, just consider Venezuela) that almost all the democratic systems established in many states are, in reality, representative democracies, in which an oligarchy confiscates power (Célestin Tagou, *Démocratie*

rotative et élections présidentielles en Afrique : Transcendance et transformation politique des conflits ethnopolitiques dans les sociétés plurielles, L'Harmattan, Paris 2018). This author – like me – consider that it is necessary to “reinventing the public sector”.

Gaston Dyndo Zabondo is disappointed: in Africa democracy is only cosmetic (*Démocratie et éthique : Emancipation politique et sociale de l'Afrique*, L'Harmattan, Paris 2019). Moreover, the military power is considered as a form of degeneration, notably taking Nigeria as an example (Pierre Moukoko Mbonjo, *Armée, pouvoir et démocratie en Afrique : L'exemple du Nigéria* ; L'Harmattan, Paris 2019). But if we take another major change of paradigm in Africa, the seemingly endless growing power of China, it will not help to diminish authoritarianism, quite the contrary (Victor Mag-nani, Thierry Vircoulon, Marc-Antoine Pérouse de Montclos etc., *La démocratie en Afrique : tours et detours* ; Revue “Politique étrangère” 2019).

According to Abraham Lincoln's Gettysburg Address, democracy is the government of the people, by the people, for the people. Unfortunately, in Africa democracy has functioned as democracy without the people, to the extent that it has not responded to the hope of the people (Adrien Mulumbati Ngasha, *Le peuple et la démocratie en Afrique*, Editions Academia, Paris 2019).

But among such a dark vision of democracy in Africa, some (few) recent researches also show some glimpses of hope. In his book *Elections in Independent Africa* (Taylor & Francis Group, 2020), Fred M. Hayward examines elections in eight African states: Botswana, Ghana, Kenya, Nigeria, Senegal, Sierra Leone,

Tanzania, and Zaire. If elections in much of contemporary Africa were widely regarded as irrelevant or a sham, the author argue that elections in Africa have played a much more significant role than has commonly been recognized; that in spite of problems, elections are an important part of African contemporary political life, and first of all that African elections provide one of the few instruments of political action open to civil society. Of course, he bases his opinion on countries which are not “the worse” in Africa...

Nevertheless, glimmers of such hope never involve participation of foreign powers. On the contrary, Giscard Kevin Dessinga considers that African democracy has been a democracy of convenience to please the World Bank and the IMF; it is time to internalize it, to accept it, to digest it (*Nouvelles perspectives de la démocratie en Afrique : Freins, Défis et Opportunités* ; Mon Petit Editeur, Saint-Denis [Paris] 2017). This unhealthy link between Africa and former colonizers is described in severe words by Tètèvi Godwin Tété-Adjalo: the tragedy of Africa is that relations of vassality with Europe persist even after the “decolonization”. How can one develop when one is slave to another? (*De la dialectique démocratie / développement en Afrique – Contribution au forum de Delphes* ; L'Harmattan, Paris 2017).

In the same vein, we should not be obsessed by the Western way of thinking. In his book *Money for Votes: The Causes and Consequences of Electoral Clientelism in Africa* (Cambridge University Press, to be published in 2020), Eric Kramon reminds that politicians distribute money to voters during campaigns in many low-income democracies (“vote buying”). His study traces the consequences of elector-

al clientelism for voter behaviour, ethnic politics, public goods provision, and democratic accountability. Ultimately, the book suggests that the relationship of electoral clientelism to the quality of democracy is far more nuanced than our instincts might suggest. Once again, the struggle for democracy must come from the African civil society itself.

But we can let the last word also to Nic Cheeseman: “Given the great power wielded by African political elites, it is tempting to conclude that political reform occurs when leaders allow it to go.”

The purpose of the article is to explore the peculiarities of holding elections in the case of African countries.

In fact, it's a long time ago that the international community plays quite a role in Africa, where it was not always question to promote democracy. The Berlin Conference, also known as the Congo Conference, took place in 1884–85; it opened the “Scramble for Africa”, and on January 1st, 1900, any existing form of African autonomy and self-governance had disappeared: Ethiopia and Liberia were the only sovereign states left on the Continent. Sixty years later, in the 1960s, it was time of decolonization. Another 60 years later, it is today, and the (Western oriented) international community still wants to “do something” in Africa, this time with trial to promote democracy, in particular by encouraging elections through democratic conditionality or elections' observation. Looking at the unfortunately poor state of democracy in Africa (see Annex), it is really questionable whether these politics are successful or still continue – 120 years later – to destabilize the Continent. How Africa can get rid of this Western influence? Or at

least transform it in something beneficiary?

We shall start (chapter 2) with the analysis of a misunderstanding concerning democracy and elections. As Western countries have quite a long experience with democracy (which was not easy to implement) they tend to consider that elections are the core of democracy, and as such that they have to be fostered at any prize. But in fact it is a confusion, because elections are the consequence and not the cause of democracy.

In the two next chapters, we shall analyse the reach of this misunderstanding under the point of view of democratic conditionalities (chapter 3) and Elections Observers Missions (hereafter EOMs) (chapter 4) in order to (try to) understand why they prove so inefficient.

The quite long conclusion (chapter 5) will bring some ideas for a potential and possible more effective enrolment of the international community. They involve quite technical and specific functions, which will certainly appear too “modest” for countries which prefer the limelight on the diplomatic stage than deeper long-term action.

2. The notion of elections and democracy.

The difficulty to improve democracy through elections is due – among others – to the fact that Westerners tend to misunderstand the role and place of elections. Elections are not democracy. Democracy is not elections. Democracy is something different, much more complex than elections. By themselves, however, elections are not sufficient – political competition is essential. Democratic power is a limited power in time. The repetition of electoral process at regular intervals allows for a regular change

of people's leaders. It creates a certain "instability" or a certain "uncertainty" because nobody should keep the power forever (at least in theory). But democratic competition is possible only if organization and freedom of expression of all incumbents, candidates and parties is guaranteed. It presupposes pluralism and diversity of programs, ideas, speeches, marketing etc. driving to a complete freedom of choice among electors [3]. Without these preconditions, it seems useless to organize elections.

Democracy means that some delegates of the people accept to represent the people and to work for it for a certain, limited period of time, and that these "leaders" will change regularly. In this context, elections are nothing but the way of choosing the new leaders when the mandate of the old ones is over. To overemphasize elections means to limit democracies to the electoral process. It means putting the cart before the horse. Elections are not the guarantee for an embedded democracy. Elections can create defective democracies. There are countless examples of defective democracies in Africa [4].

2.1 Misunderstanding: democracy $\neq$ elections.

Whenever Westerners arrive in Africa, they import some legal or institutional elements which rely on a long historical development in Europe, but which are almost unknown on the continent. Therefore, when they implement these institutions in African countries, there is a certain lack of historical background, from a conceptual but also from an experimental point of view. So, instead of introducing a "progress" they import something that is foreign to the local culture.

A telling manifestation of this phenomenon can be found when Westerners imported the criminal law in Africa during colonization [5]. In Europe at that time, rules, courts, sanctions and punishments were the result of a long historical development, because it had been necessary to replace the autocratic way of bringing justice. Instead of a king who fulfills justice in the name of God almighty, sometimes with cruel punishments according to the principle "An eye for an eye, a hand for a hand", Europeans have "neutralized" the criminal power and transferred it to courts, sometimes even popular courts, with possibility to appeal to the upper court. It took a long time to reach this "professionalization" of justice, also based upon the separation of powers. This conquest of democracy, according to the conceptual framework designed by Montesquieu, was linked to the American and the French Revolutions in 1776 and 1789. It was enshrined in a specific context, and therefore what seems obvious for Europeans was not for other people.

When Europeans colonized Africa, they brought with them their criminal code, what was not suitable for the local society. There, sentences and punishments were often marked by symbolism and efficiency, two characteristics which were not part of the new laws. As an example, if an African farmer killed his neighbor, he was condemned to work for the widow (in order to "replace" the defunct husband). With the new system he was brought to jail, and the widow was alone with sadness and nobody to work for her. Moreover, the possibility to appeal (meaning that no sentence was definitive) made citizens lose faith in laws and justice.

This little example helps to understand the misunderstanding about democracy. It took (almost) centuries to create embedded democracies in Europe, with the help of famous philosophers like Hobbes, Rousseau or Toqueville, not to speak of the Greeks Aristote or Platon. Guy Hermet shows that in the old democracies (in Europe or America), the system emerged without being planned and was able to develop gradually, independently of the economic performances, even if the social benefit that it brought contributed to its legitimization (virtual circle) [6]. On the contrary, in African countries democratic systems have been imposed, without sufficient time for a proper adaptation, which means that they are supposed to build themselves from the beginning *ab ovo*, while reconstructing destroyed economies and solving all social problems. What a program! This denotes a confusion about the meaning and function of democracy.

The same is true for elections. They are a classical feature of democracy, because they are the usual way of defining the delegates who should execute for a while the “general will” of the people. But they are part of a much more complex system of thought and of government. It is wrong to imagine that elections *are* democracy. But after decolonization and – eventually – the establishment of quite stable democracies in the Western world (after a dictators’ disheartening continuation in the first half of *xx*th Century), it was easy to forget the long work of democratic construction and to focus on an epiphenomenon: elections.

2.2 The real sense of democracy: peaceful alternation of power.

Todorov insists on the importance for democracy of the improvement of the

social order, what implies supervision, hindrance, and judgment. All these elements are especially necessary in “Banana republics”, where we tend to reduce the democracy to the electoral act, by rejecting the emphasis on the quality of the debate (pluralism), the activity of institutions (division of powers), the activity of the society with regard to these institutions [7].

Therefore the question remains: what is the very core of democracy? Of course there could be hundreds of theses written on this topic, but based upon the birth of democracy in Athens, a legitimate answer should be: the constitutional and peaceful *alternation of power*. Apart of exceptional functions like *strategos* (general) in the army, or leader of religious worship, all functions were exercised by mandates rotating annually through elections or drawing of lots. As such, elections facilitated the alternation of power. The most famous Greek philosophers discussed this idea of alternation. According to Aristotle, the main characteristics of liberty is the alternation of obedience and command: “Nobody can obey unless he can command in turn”. But for Plato, alternation is also the first condition of equality. This is how the two philosophers combine the two fundamental principles of Greek democracy, namely freedom and equality [8].

In a more modern way, the French essayist Olivier Duhamel has described with lyrical reflections this basic element of democracy: “So endowed with the considerable power to choose, the voter receives moreover the right to have a change of mind and, by having a change of mind, to change the course of events. Any majoritarian political system knows the alternation or, at least, its possibility.

The opposition of today is the majority of tomorrow, the only uncertainty being the date of the tomorrow. The opponent of today is the ruling of yesterday, the ruling of today is the opponent of tomorrow. That is what incites the latter [the ruling] to a little of wholesome modesty and which limits, at least partially, its arbitrary power. That is what gives to the first one [the opponent] a little hope and which limits, at least partially, its demagoguery. When the alternation arises, the voters for a long time minority have the legitimate satisfaction to have become majority. Their vote encompasses a quite particular meaning. The citizen enjoys immediately the “sap” of democracy: the power comes from him. Even the beaten voter can enjoy the change, as is shown by the so called “state of grace” or “honeymoon” from which benefit traditionally the new elected representatives. This is a moment of exceptional link between government and citizens, exactly because the second made the first ones.” [9].

The alternation offers many other advantages. It renews elites, wakes up the political will, feigns the administrations, ends the installed patronage politics, pushes aside the established corporatism, arouses new legal works, regenerates the public debate.

“Absolute power corrupts absolutely” arose as part of a quotation by John Emerich Edward Dalberg Acton, first Baron Acton (1834–1902). The historian and moralist, who was otherwise known simply as Lord Acton, expressed this opinion in a letter to Bishop Mandell Creighton in 1887: “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. *Great men are almost always bad men.*”

The power wears out. The power too long kept wears out too profoundly. The

power abuses. The power eternally given abuses eternally. The power corrupts. The power durably monopolized corrupts durably. The wear of the power, the abuse of power and the corruption of the power are pushed aside by the alternation – and moderated by the perspective of a later alternation.

Through the “invention” of democracy, ancient Greeks wanted to avoid two things: tyranny and corruption, two elements which become possible when the power is concentrated into the hands of a unique person. “Athens had no King, no President, no Premier; she had curtailed the once kingly power of her Archons till they were of no more political importance than Aldermen or Police Magistrates” [10]. This profound understanding of democracy is not linked to elections... As we shall see, elections as such never prevented bad men to stay in power.

2.3 Inadaptation to Africa.

There is a universal consensus on the idea that Africa has to open itself to the “democratic governance”, even if nobody shares the same vision of democracy and/or good governance. As a matter of fact, in Africa liberal democracy has often been perceived – rightly – as a kind of *exogenous* government, resulting from the experiences of Western societies (“*Europocentrism*”). One of the reasons why it has difficulty in taking root in Africa could come that this Western model lies on the centrality of the individual, while African societies base on communitarianism [11]. Other writers speak of the lack of symbolism... Lokengo Antshuka Ngonga explains that the idea of communitarianism specific to Africa could be considered as an obstacle to power alternation, because of the lack of tradition “majority – opposition”, but that in fact the notion

of alternation is deeply enrooted in the political philosophy of rural areas [12]. Augustin Loada does not hesitate to rub it in: “In Africa, elections – far from being a pacific mean of conflict resolution and to promote elites cooperation – are one of the main sources of conflicts” [13].

In Africa, some autocratic regimes have suddenly called themselves “democratic regimes”, but in fact they did not change anything: they have just organized elections where sometimes citizens had no choice but to vote for the unique party [14].

But if African states do not respect imposed democracy, the Western democracies, which should be the keepers of the democratic flame, have never hesitated to unwind the red carpet in front of some dictators, on behalf of *Realpolitik*, and this all over Africa [15]. As an example, the fortune of “Marshal” Mobutu was placed in Switzerland, what aroused some eddies under the Dome of the parliament, but the Swiss government never hesitated to welcome the Zairian dictator [16]. Does this mean that the threats in favor of democracy work only in already democratic countries?

In October, 2010, during the XIIth Summit of the “Organisation Internationale de la Francophonie” in Montreux, the president of the Swiss Confederacy came to welcome all smiles some of the least commendable personalities of African politics, like Teodoro Obiang Nguéma Mbasogom, Paul Biya and his blazing wife, Blaise Compaoré, Idriss Déby Itno, Denis Sassou Nguesso, Abdoulaye Wade, Joseph Kabila Kabange, François Bozizé Yagouvonda, Bonus Yayi, Ahmed Abdallah Mohamed Sambi or still Ali Bongo Ondimba. What a good example of *Realpolitik*!

2.4 Dysfunctional democracies (embedded and defective democracies).

It is a quite sad statement to do: democratic hopes have often been disappointed in Africa. As an example, in 2002 Abdalla Bujra and Said Adejumobi concluded their book with this statement: “The dawn of the 21st century has witnessed the gradual emergence of a new political era in Africa. [...] The last two decades has seen old barriers being deconstructed, and new hopes created” [17]. But looking back in 2017 at the situation at the turn of the century, another author made a very different statement: “At its peak, in 2000, Africa accounted for 67 per cent of revolutionary wars worldwide [...] For long periods (1996-7 and 2000-8), Africa was the only continent to experience such forms of violence, and *between 1993 and 2014* the continent never suffered less than 50 per cent of the world’s genocides and politicides” [18].

Using the PITF (Political Instability Task Force Vision) data, Paul D. Williams demonstrates that during the period 1955 – 2014, approximately 40 per cent of all state failure event globally took place in Africa [19]. This regrettable development is partly due to the assimilation of democracy with elections. To be democratic, a state or a regime must held elections. Even if elections are flawed, if voters have no choice, if voters are threatened, if the opposition parties are forbidden, if ballot boxes are filled in advance, etc.

Another violation of the spirit of democracy – while conserving elections – is the tradition of constitutional amendments allowing so many African leaders (but they are not alone: look at Nicaragua, Venezuela, Turkey, even China, etc.) to stay in power almost eternally. When

their status and legitimacy was directly threatened, the tendency for regimes to respond by instrumentalizing disorder and using violence to try and restore their authority only exacerbated the risks of war. [20] There is therefore a link between defective democracies – supported by Westerners – and disorders, violence or even wars. Discriminatory and oppressive systems of governance which lacked effective means of resolving conflicts without resorting to violence were this an important ingredient in every one of Africa's wars.

These phenomena have been analyzed by “transitologists” and “consolidologists” [21], who speak of dysfunctional democracies. In the literature on democratization the mainstream of theoretical and empirical consolidology uses the dichotomy autocracy versus democracy. The latter is generally conceived as ‘electoral democracy’. But this simple dichotomy does not allow a distinction between consolidated liberal democracies and their diminished sub-types. However, over half of all the new electoral democracies represent specific variants of diminished sub-types of democracy, which can be called defective democracies... even if there are some elections. By the end of the 1990s. it was clear that many so-called democratic transitions had led at best to the formation of semi-authoritarian regimes rather than democratic ones [22].

Trying to synthesize the terms used by several authors, Wolfgang Merkel has identified four types of defective democracies [23]. 1) *Exclusive* democracies, characterized by a dysfunctional electoral system because of the denial of political rights of certain groups. 2) *Domain* democracies, in which the steering power

of the elected people is compromised by the interference of certain groups, like army. 3) *Illiberal* democracies in which the judicial power and the respect of the rule of law are weak. 4) *Delegative* democracies, characterized by an hypertrophy of the executive, which is not checked or limited by the judicial power.

This list of defective democracies is not exhaustive. According to the electoral regime, it is possible to find “*electoral terrorist democracies*” in countries where the regime does not hesitate to imprison or kill opponents, to terrorize the electorate and to amend the constitution to stay eternally in power. There are also *exclusionist* democracies, which act like the precedent one, but in a more subtle manner, with less obvious (or more technological) electoral frauds, use and abuse of gerrymandering, use and abuse of public means to support the regime. In these two kind of “democracies” it is not surprising that the result of elections is always contested by the losers [24].

It can be shown that defective democracies are by no means necessarily transitional regimes. They tend to form stable links to their economic and societal environment and are often seen by considerable parts of the elites and the population as an adequate institutional solution to the specific problems of governing “effectively”. As long as this equilibrium between problems, context and power lasts, defective democracies will survive for protracted periods of time.

2.5 Some African examples.

As the recent history of African countries shows quite clearly, they suffered from the power of unmovable dictators [25]. In Africa the tradition of the chief, the king, the leader and then the president, remained extremely long-lived,

without comparison with the design of the Western democracies in which the power is exercised only for a while, and for the good of the country. But this does no more correspond to the wishes and aspirations of African peoples: they ardently wish to separate the state of the person of the Head of state; they want to transform the patriarchal state into a public service management instrument [26].

Obviously, when we think of the potentates who stained Europe with blood during the first half of the European XXth Century (Guillaume II, Talaat Pacha, Hitler, Mussolini, Lenin, Stalin, Franco, Salazar, Ante Pavelic, Seiss-Inquart and so many others), we realize that the European democracy remains relatively recent. It has reached a certain maturity just at the time of decolonization. It was then, as today in Africa, the prevalence of absolute leaders, of almighty Kaisers, even if they hide themselves under a vague democratic appearance. With hindsight, we can now understand to what extent these regimes were disastrous.

In this context, power-hungry politicians also hide behind the notion of providential men. Many African politicians took the lead in revolutionary movements advocating the independence, and once victorious they took the power for no more the release. Such a monopolization of the power can have nothing but fatal consequences, sometimes on the verge of the ridiculous. So, when a simple rumor stated the death of the president of Cameroon Paul Biya, then undergoing treatment in an hospital in Geneva, the country was in the impossibility to work and to assure the continuity of the republican institutions, so much they were bound to the person of the president [27].

Since the 1990s, constitutions have supposedly inaugurated competitive politics through elections, but as Gathii underlines, this has not guaranteed the establishment of stable party politics and has often raised the question whether constitutional governance can withstand the resurgence of authoritarianism that accompanied the inauguration of competitive politics in Africa [28].

It seems unbelievable from a legal/constitutional point of view, but only *three heads of state* have been denied the abolition of the limitation of the number of President's terms to respect the Constitution (Frederic Chiluba in Zambia, Olosegun Obasanjo in Nigeria [29] and Mamadou Tandja in Niger). In many countries – and despite any form of elections – heads of state seem contaminated by the syndrome of the presidency for life (sit-tight leaders): the limitation of the number of President's terms was deleted in particular in Cameroon, in Togo, in the Chad, in Gabon, in Uganda and in Burkina Faso, without forgetting Tunisia and Algeria. Other countries, as Equatorial Guinea, have never planned any constitutional limitation of the number of President's terms [30].

By browsing the history of African countries, we discover that in the Chad, Idriss Déby has been in power for 30 years (and has been elected president of the African Union in 2016); in Burkina Faso, Blaise Compaoré for 27 years (but on October 31st, 2014, after 27 years in power, he had to resign following a *popular uprising*); in Zimbabwe, Robert Mugabe for 30 years (at the end of 2017, while he has been managing *de facto* the country for 37 years and while he was the oldest current heads of state in the world, he was victim of a *coup d'Etat* which drove the Parlia-

ment to commit a procedure of dismissal against him; he resigned then from the presidency and died in Singapore in September 2019); in Uganda Yoweri Museveni for 34 years (in 2016, he was declared elected by the election board with 60,75 % of votes for a fifth mandate); in Equatorial Guinea, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo for 39 years (reelected in 2016 with 93.7% of votes) and in the Republic of the Congo, Denis Sassou Nguesso for 41 years (with a break between 1995 and 1997), and on March 20th, 2016, he was reelected in the first round with 60,07% of votes. Not to mention also Paul Kagame in Rwanda or Pierre Nkurunziza in Burundi. All these countries could be called “democratures” [31].

These irremovable heads of state follow the example of their famous ancestors. In Tanzania, Julius Nyerere spent 24 years as head of the State; in Malawi, Hastings Kamuzu Banda 24 years also, and he was more than 90 years old when he had to withdraw; in Zambia, 27 years for Kenneth Kaunda; in Congo, 32 years for Mobutu Sese Seko Kuku Ngbendu wa Za Banga; in Togo, Gnassingbé Eyadéma 38 years and in the Gabon Albert Bernard (said Omar) Bongo even stayed in the presidency during 42 years, replaced by his own son Ali Bongo Ondimba, elected in 2009 with 41.73 % of votes in a one tour election, and reelected in 2016 (he has been declared winner with 50.66% of the votes by the Constitutional Court presided by his mother-in-law Marie-Madeleine Mborantsuo).

Indeed, this obsession of the personal power goes to its transmission by direct filiation. In Democratic Republic of the Congo (RDC), Joseph Kabila succeeded his father Laurent-Désiré Kabila in 2001 (and has been replaced by Félix

Tshisekedi, elected in December 2018, but seemingly leads in the shadows). In Togo, Faure Gnassingbé replaced his father Gnassingbé Eyadéma in 2005 (and has been reelected in 2010 and 2015). In Gabon, Ali Bongo succeeded in 2009 his father Omar Bongo after decades crossed in the power. Senegal could have followed the same way, the “hyper-minister” Karim Wade getting ready to succeed his father Abdoulaye Wade; but in 2012 the latter lost the presidential election and at the end his son was imprisoned for diversion of funds and then exiled in Qatar. It is important to note that in Senegal the civil society mobilized to fight for this alternation (see conclusion).

The same phenomenon seems to take goes for the Equatorial Guinea where Teodoro Nguema Obiang Mangue (often called Teodorin Obiang), son of the president who had replaced his uncle, should succeed him. Of recent tradition, these dynastic successions constitute a serious democratic regression, deserving of the crowning of “emperor” Bokassa I!

2.6 The triumph of hubris.

All these politicians who cling to power could be all victims of the so called hubris syndrome: “Power is a hard drug which not every political leader has the necessary rooted character to counteract: to do so requires a combination of common sense, humor, decency, skepticism and even cynicism that treats power for what it is – a privileged opportunity to influence, and sometimes to determine, the turn of events.” [33]

In the ancient Greece, democracy has been invented *precisely* to avoid unmovable tyrants by requiring a regular alternation of power. In Africa, despite elections which are held quite frequently, there have been very few political leaders

who did not suffer from hubris. The semantic field of the English term “hubris” associates narcissism, arrogance, claim, egotism, even manipulation, lie and contempt. The term also sends back to a feeling of invulnerability, invincibility and omnipotence [34].

As a conclusion, Westerners tended to confuse democracy with elections, but the democratic deficit in Africa is not primarily linked to the elections, because of their mismanagement or disorganization, but to much more severe factors, first of all the complete rejection of power alternation, which represents at the end the very core of democracy.

3. The problems with conditionality.

In order to foster democracy – even in its wrongly unique electoral dimension – Westerners had an idea, which was expressed with a special solemnity by French president François Mitterrand in his famous speech of La Baule in 1990: to link the pursuit of the aid for development to the progress of the state of law. This relation between aid and democracy is called “democratic conditionality”. But as we know, democracy in Africa remains quite problematic. Does it mean that conditionality promised more than it could deliver?

3.1 Emergence and conceptualization of the principle [35].

After the fall of the Berlin wall, it was possible to assist almost everywhere, in an international favorable context, to the growing power of opposition forces. In the whole world, the geopolitical context was marked by the end of the Cold War, which was often a justification for the softness of Western powers with autocratic regimes, in Africa but also elsewhere, providing that they were supposed to fight against communism.

In many countries, political parties, organizations and civil society movements have put pressure on the authoritarian regimes which were in place in order to oblige them to start some democratic reforms. It proved quite successful, because some processes of opening started. But actors of these processes were not only internal, but also external. Western states and international financial institutions, dominated by the neoliberal ideology, imposed to African states, more or less openly, political conditionalities. But the result was quite poor. According to the countries, the intervention of foreign powers proved sometimes decisive but mostly symbolic. Their support for democratization was sometimes purely rhetoric, expressed in the discourses and some legal instruments. But taking into account the positions sometimes ambiguous that they have adopted, it is easy to understand that Western countries have followed one more time *Realpolitik*: they gave up democracy and gave precedence to national interests.

Despite this lack of efficiency, the political conditionality is today recognized and sanctioned by the public international law. This principle is recognized notably by European Council, European Union, African Union and the Economic Community of West African States. It submits the candidate states, the member states and the other states to the respect of democracy, the legitimate state and the human rights. The political conditionality is an enshrined principle as anti-constitutional changes of government and numerous infringements of the human rights have led to the implementation of the targeted sanctions.

At the end of the 1990s, the democratic conditionality of aid gained inde-

pendence from the narrow frame of international financial relations in order to establish itself in the general field of international law. Nevertheless, this “new principle” raises numerous issues linked to its meaning, its nature and its range. In fact, the political conditionality remains ambivalent, because according to circumstances it could be a (highly) political or a legal principle. In other terms: soft law or “real” law. It remains difficult to say. Moreover, the international obligation to be democratic – which is not yet consolidated – remains nothing but soft law.

Some states consider – what is *a priori* not wrong – that political conditionality is the expression of a certain neocolonialism with the imposition of a specific form of political organization: conditionality v. sovereignty. Nevertheless, Emmanuel reminds of a famous dictum of the PCJI in the case of the SS “Wimbledon”: “The Court declines to see in the conclusion of any Treaty by which a State undertakes to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of its sovereignty. No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty.” [36]

Even in Africa, the revised convention of Lomé IV of November 4th, 1995, marked a significant evolution with its new article 5 para 1-2 which declares: “In this context development policy and cooperation shall be closely linked to respect for and enjoyment of fundamental human rights and to the recognition and application of democratic principles, the

consolidation of the rule of law and good governance.” [37]

In 2000, the Lomé Convention has been replaced by the Cotonou Agreement [38], whose political dimension is important and includes:

- starting a comprehensive political dialogue on national, regional and global issues;
- promoting human rights and democratic principles;
- developing peace-building policies, conflict prevention and resolution;
- addressing migration issues and security issues, including the fight against terrorism and countering the proliferation of weapons of mass destruction.

But as we shall see (cf. 3.3.), the main weakness of this principle is the fact that (almost) nobody really controls and sanctions a state which would have violated its obligations. In the seldom cases where international sanctions have been adopted, they produce automatic effects which apply without any distinction to all the spaces underlying the jurisdiction of a state. This lack of distinction presents annoying consequences for the most vulnerable populations, which are the involuntary victims of restrictive measures.

From that point of view, Emmanuel concludes that “At the universal level, the UNO ‘mash up’ political conditionality, established by not binding instruments, remains a *semantic evolution*.”

3.2 Concerns with the principle.

Fundamental concerns have been raised in the field of democratic conditionality which gained currency after the Cold War. Conditionality offers rewards and incentives for democratic advances and threatens the withdrawal of benefits

when authoritarianism persists or democratic reforms are reversed. As the use of a carrot-and-stick-approach requires an assessment of the democratic situation in a given country, democratic conditionality is typically linked to short- or long-term international elections' observation, reflecting the unfortunate adequacy between democracy and elections that we have mentioned previously (see 2.1.). Based on the international evaluation of elections, benefits such as trade preferences are made available or sanctions imposed – wrongly, if the evaluation is flawed.

But criticism of Western interferences in elections in African countries is more fundamental. In fact, the Western concept of engineering democratisation abroad has been questioned from an analytical as well as from a practical perspective [39]. Democratic conditionality has been accused of undermining local ownership and, more generally, of relying on unequal power relations and imposing democracy by the use of neo-imperial mechanisms and mind-sets [40]. Donations and efforts are mainly done by Westerners (EU African Peace Facility) and not by Africans [41]. This badly lopsided funding stream created a basic problem by undermining "both African leadership of the capacity building process and donor faith in those institutions". As a result, "African ownership" will continue to be a "politically correct" but "practically flawed" idea. Neither humanitarian nor developmental aid were able to overcome the challenges posed by regime strategies which chose to ignore the laws of war and sought to use aid to bolster their own legitimacy and grease their patronage network. As such, humanitarian assistance and development

policies in Africa's conflict zones were rarely tied to effective conflict resolution strategies [42]. Conditionality has also been seen as a welcome excuse to reduce aid or as a Trojan horse for other interferences, mostly in the field of market liberalisation.

On the practical side, democratic conditionality has been criticised for not being applied in a significant or in a consistent mode. The European Union, the most prominent actor in the field of democratic conditionality, includes democracy clauses in all its international agreements and has used them to impose punitive sanctions on a dozen of African countries over the last decade. Sanctions have mainly been enforced to respond to military coups (Central African Republic, Guinea-Bissau, Togo, Niger and Mauritania) and have generally been lifted before effective reforms towards democratic governance were made. The US and the EU imposed targeted sanctions on Zimbabwe and are lifting them gradually. Other countries, such as Libya, Egypt, Tunisia, Ethiopia, Rwanda, Kenya, Nigeria, Uganda and the Ivory Coast have seen themselves winning or losing new agreements, trade benefits or development payments in a way strikingly disconnected from political evolutions in the country.

3.3 Conditionality remained inefficient.

Since the 1990s, the international community arises as indisputable partner of the democratic governance in sub-Saharan Africa. However, this partnership seems sometimes subverted by the stakes in some of its actors. [43] Among authors, the impact of the external environment on the democratization in Africa is subject to debate, because they do not get

on its contribution to democratization, which corresponds to the state of the debate among transitologists.

What is clear is that the policies of “bonus for democracy” were not really applied except some cases, as Benin which took advantage of it. It is one of the rare countries to have really perceived a bonus for democracy. United States cancelled all of their claims. The Club of Paris has reduced 50 % of the national debt of the country. France and Germany, after two joint visits of their Secretaries for cooperation in six months, have provided gifts and “special extension leads”, to the point to subsidize the democracy, in 1991, at a height of 50'000 francs CFA per capita [44].

But in most cases, the *Realpolitik* quickly gained the upper hand [45] Almost 30 years after La Baule, South Africa and Namibia belong to the very seldom consolidated democracies in Africa [46]. “And far from collapsing, South Africa, a genuine democracy since 1994, has experienced uninterrupted economic growth and relative internal peace” [47]. This reminds of a sad statement.

Despite the wave of democratization in the 1990s, despite international political pressure, almost no country has created conditions for a potentially peaceful alternation of power. They have not created a political transition (what is studied by “transitologists”). They have just organized elections. “Plain” elections, if not flawed elections. But it is not enough for transitologists, who consider that the *transition mode* is crucial at the time of the first elections; it means that elections come (or should come) *after* the democratization process (which can take 5 different ways according to Gazibo). They should be considered as *founding*

elections, as a coronation of the democratization process. If you simply organize elections then you build the roof of the house before having built the walls (or you try to build... and then it is not surprising if the structure collapses).

Bratton and Van de Walle have noted that between 1988 and 1992, among 42 countries which engaged a transition at the beginning of the 1990s, 40 passed through the liberalization. However, only 16 of these countries knew elections considered as democratic while, in 26 of them, the elections did not satisfy the freedom and the transparency which are the indicators of a so-called *founding* election.[48]

3.4 A mixed record of achievements.

It is quite difficult to *measure* democracy. Concerning Africa, we have pointed out (see supra 1.4.) some tremendous difficulties in achieving democracy. But it remains punctual. At a time of universal benchmarking, the organization “Freedom House” realizes for all countries in the world a ranking of democratic performance [49].

Concerning Africa, the organization considers that, despite being home to several of the world’s worst performing countries in terms of respect for human rights, the region saw overall if uneven progress toward democratization during the 1990s and the early 2000s. However, recent years (meaning: despite conditionality) have seen *backsliding* among both the top performers, such as South Africa, and the more repressive countries, such as The Gambia and Ethiopia. Lack of adherence to the rule of law, infringements on the freedoms of expression and association, widespread corruption, and discrimination against women

and the LGBT community remain serious problems in many countries. [50]

3.5 Potential causes for this lack of efficiency .

Three main explanations seem to be drawn for the lack of convincing results in the field of democratic diplomacy in African states.

The first problem with conditionality is due to the fact that Western governments are not fair with their requirements. According to the famous unfortunately universal formula: “Do as I say, not as I make”, the Western governments can pretend to ask some democratic exigences for the African and other developing states, but behind closed doors they continue to support dictators. As a very bad example, all French presidents kneeled before presidents like Felix Houphouët-Boigny, Omar Bongo and Paul Biya (among others) who were far from being models for democratization process.

In France, this phenomenon is called “Françafrique”; the term describes the neocolonial action lent by France in Africa, under the form of personal relations, but also of political, economic and military mechanisms which bind France to its former African colonies, as well as to a number of the other African countries. These relations lean on official, but especially unofficial networks, and as such are obviously little convenient for democracy.

The neologism Françafrique was popularized in its current meaning in 1998 by an essay of François-Xavier Verschave entitled “Françafrique, the longest scandal of the Republic” (transl.) [51]. In his work, the author describes a system characterized by practices of support for the dictatorships, coups d’Etat and political assassinations, but also misappropria-

tions of funds and illegal financing of political parties [52].

But apart of France the list of failures is quite large. President Obiang seems to be highly supported by USA, and President Mobutu could hide a large part of its fortune in the Swiss banks.

A second explanation is to be found in the fact that Western priorities have changed. The speech of La Baule was delivered just after the collapse of Berlin Wall and the end of Cold War. Currently there has been *another* shift of paradigm from a global democracy promotion agenda to a global pursuit of security aims. Democratic conditionality seems to have been superseded or undermined by other types of conditionalities attached to more immediate security goals. As a consequence, sanctions are imposed and set aside based on security grounds and without regard to deteriorations or improvements in democratic rights. As another consequence of this shift, election observation missions continue to be deployed but become more and more disconnected from democratic conditionality and possible rewards or sanctions.

A third problem is linked to the quality (or the absence of quality) of Western experts who are in charge of diffusing and making understandable the characteristics of pluralist democracy and free market. They should be competent, well informed and available. But this is far from being the case. Most of the time, they are overbooked, and therefore they cannot spend a lot of time in the countries in which they are in charge of identifying the level of democracy. Moreover, they should be well informed of the local or national political, social and economic specificities, what is often not the case. There is a big resources wasting in this

field. These failures can have serious consequences for the correct estimation of the democratization process in a country [53].

4. The problems with elections' observation (EOMs).

As we have seen previously, the quite inadequate notion of democracy Westerners tend to propose or impose for Africa, with the emphasis placed on elections and not on power alternation and institutional reforms, means that elections are supposed to play a crucial role or even to symbolize democracy. In such a context, it is not surprising that elections' observation plays a major role in the implementation of democratic conditionality.

4.1 The negative dimension.

When John Kerry, head of the Carter Centre's mission observing the 2017 elections in Kenya, applauded the process as free, fair and credible despite "little aberrations here and there", he endorsed a severely flawed election which was later annulled by Kenya's Supreme Court. The court blamed failings by electoral commission for its decision to annul results of August vote [54]. The court's majority decision to annul the poll embarrassed local, African and Western EOMs who said they had found no major problems with the elections.

The Court's verdict threw a bad light on the role of international EOMs and gave new vigour to old criticism. International organisations such as the OSCE, the Organisation of American States, the Commonwealth Secretariat, the Council of Europe, the European and the African Union, as well as a wide array of NGO's regularly deploying election monitoring teams have been sceptically reviewed both for their impact on elections and

for their lack of impact on elections. A number of international missions tasked with independently overseeing and assessing the conduct of election processes have been accused of sanitising electoral fraud.

On the other hand, the criticism towards international election observation is disconcerting as many actors view it as the least intrusive and therefore best form of democracy support [55].

Recent years have seen renewed interest in the potential capacity of transparency to improve democratic governance. Timely, accurate, and freely-available information is generally regarded as intrinsically valuable, as well as having many instrumental benefits. In the field of electoral governance, transparency involves openness about the rules and procedures, outcomes, and decisions processes used by electoral authorities. It is widely assumed that this will build public trust, improve policy-making, and facilitate accountability.

In practice, however, the instrumental consequences of transparency are less clear-cut than many proponents claim. It remains difficult to establish whether, and under what conditions, greater information alone strengthens the accountability of government bodies to their own citizens, the quality of public services, or the compliance of agencies with international norms and standards. There may also be negative consequences, for example if electoral faults are highlighted without redress [56].

4.2 A conceptual problem... with a schizophrenic flavor.

If we dare, we would say that elections' observation has a schizophrenic dimension.

On the one hand, elections' organization is something so tremendously complicated that nobody can control every polling station, every polling box, every voter, every little detail, etc. No human organization, national or international, is large enough to be sure that *every voter* has not be victim of pressures, that every vote was free and fair and that nobody has interfered in the counting process. From that point of view, the mission of EOMs seems as illusory as to empty the ocean with a tea spoon.

But on the other hand, who would dare to say: we do not need EOMs? Nobody [57], because it is highly important to have a neutral control on the voting operations [58]. As a revealing anecdote, we can mention that even in Switzerland, which can be qualified as an embedded democracy, when a highly disputed vote took place on June 18th, 2017, in a small city called Moutiers (it had to choose its settlement between two cantons, Bern and Jura) federal observers have been deployed to control the neutrality of vote [59]. By the way, they did not prevent contestation of the result with a very close margin. At the end, in Switzerland as in Kenya, and despite elections' observers, the vote in Moutiers has been void by the competent authority some 17 months after the ballot, because the judge considered that the vote was fraught with irregularities. "This ballot may have been the most watched of Swiss history, it was nevertheless soiled by irregularities which drove to its invalidation." [60] Even in "very classical" democracy like Switzerland, elections' observers cannot evaluate all details of a ballot, like the unfair behavior of some authorities who make a confusion between information and propaganda, or minor (but neverthe-

less decisive) frauds in the management of the voters' register.

In Moutiers, the contested vote resulted in 2'067 Yes against 1'930 No, also a slight majority of 137 citizens (51,72%) [61]. In the case of national elections process, taking into account millions of citizens and voters (there were 40'000 polling stations in Kenya), the conclusion of EOMs can sound nothing but ridiculous as John Kerry's sentence we have mentioned: everything is OK apart little aberrations here and there. Electoral observation can drive only to platitudes, or even truism.

The problem is due – once again – to the fact that there are *elections'* observers. There are no observers of the level of multipartism, observers of the electoral lists, of the citizens' register etc.

4.3 Some considerations made by an elections' observer himself.

From that point of view, I can share some of my experience, because I was elections' observer, among others in South Africa in 1994 for the first post-apartheid elections. After a training program in Pretoria, all the Swiss delegation (100 members which cannot be accused of post-colonialism) has been dispatched throughout the country. I started first in Umtata, the capital of Transkai, and then I had to move to Coffee Bay for the elections themselves. This experience has allowed me to make three statements.

Firstly, the organization of national elections is such a big task that it can quickly become chaotic. This illustrates very well my concern about the identification between democracy and elections. An important element of democracy, in the sense of "the power belonging to the citizens" is the fact that the latter can

enjoy a good public administration delivering good services. Elections are nothing but one of these public goods that the state has to deliver. It encompasses (among others) the civil registry, the register of electors, the electoral rolls, the capacity to print on time the electoral material, the fact that every polling station has all the material at its disposal, like polling booths or polling boxes, etc. This should be “normal” in such a way that the organization of a (new) vote belongs to the usual tasks of administration.

But if the setting up of elections is such a huge task that it could endanger the whole edifice of the state, then it gives to elections a prominent importance that does not reflect the reality. In South Africa in 1994, the weakness of local administration made the organization of the ballot extremely complex, if not chaotic. As we have said, elections are only a means of choosing the authorities, it is not *per se* the constituent element of democracy, nor the backbone of the country.

The *second* experience is that the observation work remains limited. Because it is pure observation, with no possible intervention, the observer has no clear understanding of what is taking place behind the stage. A funny anecdote: in 1994, the voters were informed that they had to take a ballot paper, then to go in the ballot booth and make a cross, and then to put the ballot paper in the ballot box. Incidentally, after the polling stations closed, I made a tour in the ballot booths. And what did I discover? They were *covered* with pencil drawn crosses! It means that many voters, instead of making a cross on the ballot paper made a cross in the booths and throw a white

paper in the boxes. This could also be called “Little aberration”.

If the persons in charge of the polling station do not make scrupulous work of information or – even worse – if they can discreetly commit frauds and fix the elections, it will be very difficult for the observers to point out the problem. The observers are like the public in front of a scene looking at a theatre play. They cannot see what is taking place behind the stage. And this is a basic problem with elections’ observers. The only mean to have that kind of control is a purely internal system, meaning that every moment of the electoral process takes place in presence of several people representing several political sensibilities, in order to guarantee the neutrality of the whole process.

The *third* point is that there is a gap between the observation of the electoral process in the polling stations and the next part of the process: the votes’ count and the proclamation of the results. If I consider my experience, everything went smoothly in the polling stations (apart of the procedural concerns previously mentioned), there was a friendly atmosphere, a lot of people, a sense of hope in the future. But after the voting process, it was complete black out on the counting process. Finally, the Swiss delegation left the country without knowing exactly what the result of this election was. This is obviously linked to the administrative problem. A normatized process should exist for counting the vote. Otherwise the result is a chaos and – this is a very classical feature of elections in Africa – nobody agrees with the result. Even in Switzerland, when the score is all tied up, some people are very unhappy and claim

that there were some fraud. But in these cases it is easier to organize a new count.

4.4 Tentative conclusion taking the 2018 elections in Zimbabwe as an example.

In Zimbabwe during the last presidential election in 2018, there were lots of EOMs, but also of riots, violence and even murders [62].

For the observers of the *European Union*, the late publication of the official results was a cause for concern susceptible to compromise the electoral process. In their report delivered after elections, they judged that the elections took place peacefully, even if they denounced “the inequality of opportunity” between candidates and the cases of “intimidation of voters” [63]. Voters’ intimidation is by the way a serious threat for democracy... The head of European mission Elmar Brok declared that he could not understand why the publication of the results of the presidential election took so much time: “The more this period will last, the more the credibility gap of the results of the presidential election will be strong”.

The *American* member of Parliament Karen Bass, member of the mission of American observation attending also the ballot, declared that the policy of the United States towards Zimbabwe would depend on the transparency of the elections.

The observers of the *Southern African development community* (SADC) considered for their part that the elections had taken place peacefully, opening the way for more democracy in Zimbabwe.

Seen from a neutral eye, these reactions are in line with our previous observations.

After a long and monopolistic dictatorship of President Mugabe and its rul-

ing party, the country was seemingly not ready for any power alternation. This is of course a reason of deep disappointment for many citizens, what drove to riots and violence.

The EOMs do what they can... but their capacities remain very limited. At the end, the counting process is so tremendously long that there is a risk of flawed election. If there is no obvious desire to fraud, it denotes at least a poor administration which is unable to organize properly a ballot. It represents another risk of violence. Only a “natural citizen control” could guarantee the legitimacy of the process.

The role of the international community seems obviously dictated by *internal* political considerations. The EU, which likes conditionality, wanted to show that it was taking the elections very seriously. United-States wanted only to remind of the fact that USA do not waste money for illiberal countries; this is probably a message to the president’s electorate. Finally the SADC wanted to avoid any problem with one of its members in the region.

Conclusion. The Western support for democracy arouses some questions which are not easy to answer. Firstly, the West is caught in a double trap (see. 4.2.): being accused for engaging with authoritarian governments and fake democracies if it decides not to sanction a country and, simultaneously, for being accused for illegitimately imposing its own values on foreign countries if it decides to disengage from a country. How can African states avoid being a victim of this Western dilemma?

Secondly, can election missions or narrowly conceived conditionality be opened up to broader, more effective and more legitimate political leverage? Final-

ly, can we think of models of North-South and East-West cooperation in the field of democracy support avoiding potentially harmful incentives, preventing blame shifting and supporting more equal and sustainable approaches to democracy support?

The tentative answer to these questions is that legitimate international cooperation in the field of democracy promotion must itself be agreed upon democratically. Moreover, it should not concentrate on elections *stricto sensu*, but on broader forms of democracy support.

5.1 The limits of conditionality and elections' observation.

Globally, democracy improves very slowly in Africa, if it does not back off. But democracy is something complicated with a strong Western connotation. And in fact, what is democracy? Not only elections. First of all, it is the alternation of power, which means that political leaders regularly and peacefully change. It is also linked to good governance, to minority protection and other subtle mechanisms. It is useless to pretend improving democracy only in improving the elections process, because "real" democracy means more than elections, which are only a *mean* and not the *goal*. From that point of view, there is certainly a misunderstanding between democracy and elections.

Although free, fair, and credible elections can provide a peaceful path to seeking political power and could lead those contesting for power to refrain from violence between election cycles, elites unwilling to concede electoral defeat are likely to spark the types of *political and constitutional crisis* Gathii has described in his chapter. However, regional and international actors are often *reluctant* to get involved in resolving intractable

conflicts that arrive when constitutional commitments to channel conflict into everyday politics fail. [64]

Is it possible for conditionality to play a role in reinforcing democracy? Currently, the political conditionality remains a semantic evolution. It should be transformed into a general principle of law and become a customary standard opposable to all states. It should be released from the yoke of the voluntarism to stand out *erga omnes*, why not through an "*actio popularis*". Unfortunately, such a proposal formulated in an international society set up on the dogma of the State sovereignty seems utopian...

It is all the more utopian if we consider that Western governments – despite all their beautiful speeches and addresses – have never hesitated to collaborate with illiberal regimes. This is called *Realpolitik* and belongs to politics since the beginning of history [65].

As for elections' observation, even if it is a cosmetic necessity, it will never be possible to check and control the totality of an electoral process, which is a huge machinery.

In insisting on elections only, Western countries bet on the wrong horse. As electoral democracy has no historical root in Africa, we dare say that all these elements – definition of democracy, conditionality and elections' observation – have a post colonialist dimension that does not facilitate its support.

5.2 Beyond conditionality and elections' observation

But as complicated as democracy can be with all its *facettes*, it should be encouraged. Conditionality is perhaps not the best way, but it would be wrong to avoid this means. As it is the case in all very complex themes, several differ-

ent means have to be used jointly to improve the situation. Currently, too many people try to find a wizard like Harry Potter whose magic wand can solve all the problems. This will never be possible. From that point of view, conditionality in the broader sense – despite its weaknesses – belongs to this cocktail of solutions which can slowly but surely improve the democratic future of the Continent. It is the same for elections' observation, which should also find a place in the toolbox of good governance. But this is not enough!

As a matter of fact, it is undeniable that, in the African cases, preliminary mobilizations about democratization took place in an overwhelming number of country. In their compared analysis, Bratton and Van de Walle noted that, on 42 countries, 28 knew popular mobilizations while only 14 did not [66].”

What is also important is therefore the *civil society*, the involvement of civil society, the fight against fiscal paradise which allow African dictators to steal and hide a lot of money, transparency is important, the eradication of corruption, the eradication of “reigning dynasties” which are not royal but just corrupted.

It is necessary to go back to the roots of democracy, with this idea of the power exercised for a *short* period by people in the name and for the benefit of *citizens*. The solution has to be found inside Africa or African countries, but it should not be an opportunity for their leaders to refrain from any democratic movement arguing that African tradition knows no democracy.

Democracy in Africa should not be what Karl Loewenstein described as *mil-itant democracy* in 1937. He published extensively on political and legal devel-

opments in Europe. In two articles in the American Political Science Review in 1937, he argued that democracies were incapable of defending themselves against fascist movements if they continue to subscribe to “democratic fundamentalism”, “legalistic blindness”, and an “exaggerated formalism of the rule of law”. They should not, he insisted, tolerate “Trojan horses” using elections to destroy the very core of democracy” [67].

This reflection, which is not completely untrue, should not be considered as a pillow of laziness for all governments in the world (not only in Africa) who can always pretend that every democratic opening is a “Trajan horse”.

5.3 What Westerners and international community *could* do to help.

As we have seen, the most fundamental element of democracy is not elections, but a certain “spirit of democracy”. This spirit is neither brought “top-down” by the “politics-of-the-stick-and-carrot” nor by elections' observation. It is created “bottom-up” by the indefatigable commitment of the civil society and could be improved by an efficient state administration.

Looking for a more effective role for the international community to promote democracy in developing counties, we have to admit that conditionality lacks of neutrality and elections' observation lacks of efficiency. Moreover, elections are not democracy. Against this background, the “international community” could be well inspired to help African countries in two other ways.

5.3.1 Civil society.

“The colonial state was that of exclusion of local people”. Nothing seems to have changed since decolonization. Local populations are not taken into consider-

ation, political opposition is gaged, muted, silence and ignored. Therefore “the emergence of civil society appeared to many as a new phenomenon” [68], which remains quite fragile: “Civil society does not yet present a strong countervailing force to the state” and has rarely been strong enough to hold those who commit abuses to account. [69]

Therefore the first thing to do is to help, strengthen, encourage, and support the *civil society*, or what we could call “local protagonists” [70]. Behind any democratic development in Africa, there are popular movements. As it was the case in the Western world with for instance the American and the French Revolution, the democratic movement is enrooted in the people. As said Rousseau, there is no other sovereign than the people, and the people has to exercise this power itself. Therefore the necessity of a constant alternation of power: it corresponds to the changes of mind of the people.

“The initiators and promoters of the move toward democracy, which were consolidated over the years, are not essentially those in charge of Governmental. This was possible thanks to the joint actions of the media and the civil society” [71]. According to Jeffrey Haynes, civil society is one of the three main domestic factors [of democratization], with social capital and political society [72]. The definition of the term “civil society” is not as easy as it might appear [73], but the above mentioned notion of “local protagonists” contains an important element: even if supported by Western governments or organizations, protagonists must remain “local” with rooting in African soil, and not an enslavement to the wishes and opinions of the donors [74]. Developing civil society meant pro-

moting government by the people and for the people. But it’s not all rosy. NGOs are easy to organize and cheap to fund. Many studies of the donor-assisted civil society have reached the conclusion that pro-democracy NGOs tend to be quite isolated from the society at large [75]. On the contrary, in many of the countries where the organizations officially designated as civil society are weakest, for example in many war-torn African countries, *informal civil society organizations* have proven resilient in trying to address the most severe difficulties created by state collapse. [76] Therefore it seems necessary for Westerners not to support own NGOs disconnected from African realities, but deeply enrooted movement which can feel the heart of the populations. It obliges Westerners once again to remain very modest...

Baohui Zhang makes an interesting distinction which reminds of the vital necessity for democracy to structure civil society. As a matter of fact, he distinguishes between *well-established* societal organizations with a capacity for representation and control (as it is the case in Latin America and in Europe) and *spontaneous* social movements without such capacities (as it is the case in many totalitarian States like in Africa) [77]. This can drive to riots between authoritarian elites and opponents, according to the principle that “the winner takes all”.

5.3.2 A good administration

Two institutional variables seem to have been neglected though, specifically in empirical research: Electoral Management Bodies (EMBs) and International Observer Missions (EOMs) [78]. But as we have seen, the second ones lack efficiency, and it might be the same for the first ones. A further interesting research

question is to endogenize EMBs. As identified only anecdotally, the less established a democracy and the lower the administrative effectiveness of a country, the higher the probability that it delegates administrative electoral tasks to an independent EMB, with all the problems – among others the lack of confidence and of neutrality – linked to such bodies

Paul D. Williams speaks of “organizational architecture”, whose goal is “constructing both bureaucratic structures and mechanisms and a capacity to create and disseminate knowledge” [79]. Therefore, it seems undisputable that the second way to help promoting democracy – if we want to enter into a more institutional process – is the necessity to support the creation and the management of an *efficient administration*, which would be able to organize elections in such an easy way that the latter cease to be the only element of democracy, but start to be relegated to their real place: a technical way of allowing the necessary change of politics.

Since the African independences in the 1960s, almost nobody could prevent some autocrats and presidents to remain in power for decades. This lack of change could result of a bad administration, which allows for a bad management of elections, opening the door to frauds [80]. From that point of view, a newly born efficient administration could be part of what Abdulmumin Sa’ad calls “Restorative justice (RJ)” in peace building [81]. This subtle mechanism needs “envisioning”: “Conflicts is in the present and has its roots and origins in the past. [...] We need to move to a future different from the past and present”. But how is it practically possible to take a fresh start? Well

organized and functioning administration providing efficient public services could change the world.

Another advantage of such an efficient administration would be the absence of discussion about the results. Currently, as the results of votes are almost always questioned, they give rise to riots and concerns. If there are no more doubts on the results, democracy will be easier to create.

But of course African leaders themselves are perhaps not so much interested to a neutral administration... and Western donors are not so much interested to support an administration which at the end will benefit only to the African country itself.

5.4 A last word.

If we consider that democracy = elections, then unfortunately we close the eyes on some of the most important – but so delicate – elements of “real” democracy and you can use a lot of means, like democratic conditionality or elections’ observation, just to foster dysfunctional or even illiberal democracies.... What a waste of time and money!

Improving democracy is an in-depth work. It requires a long-term strategy and a certain modesty, because it has to give priority to the *local* civil society and *local* administration. Democratic conditionality and elections’ observation can be quite different: as we have seen, many Western subsidized NGOs are close to the donors and far from the real local needs. And EOMs can result in self-satisfaction diplomatic communication. If we dare say, it is more “bling bling” than serious. But the contemporary world is fan of bling bling and quick communication, not of in-depth work.

“Events are the foam of things; it is the sea what interests me”. [82]

REFERENCES:

1. “The United Nations and Democratization”, in J Haynes, *Routledge handbook of democratization*, p. 300.

2. We shall not insist however on another element of democracy, which is nevertheless extremely interesting, namely the difference between *representative* and *direct* democracy. Some authors like Guy Hermet do not consider that (representative) democracy is a panacea. On the contrary, the idea to consider representative democracy as the golden rule of good governance is just a mean to avoid any direct exercise of power by the people. At a time where in France the “yellow slickers” still demand a referendum like in Switzerland, the fact that democracy is limited to elections every four or five years can explain many problems viewed in the organization of so seldom elections; Guy Hermet, *Le Passage à la démocratie*, p. 16. In the same sense, Lokengo Antshuka Ngonga warns against the hasty and precipitous introduction of the majoritarian system, because it exacerbates oppositions instead of smoothing them; *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 217. Both reflections could be the topic of further contribution.

3. Lokengo Antshuka Ngonga, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 43 ; all English quotations of French books are “home-made” translations.

4. There are examples of recent peaceful transfers of power [...] in Ghana, Nigeria, and Liberia. But “these hopeful examples are however largely the exception to the rule”; James Thuo Gathii, *Term Limits and Three types of Constitutional Crisis in Sub-Saharan Africa*, p. 337.

5. This example has been told to the writer by Ibrahim Boubacar Keïta when he

was Prime-Minister of Mali in 1999, during a “National Conference” in Bamako.

6. Guy Hermet, *Le Passage à la démocratie*.

7. Tzvetan Todorov, *The inner enemies of democracy*, Chapter 1, Democracy threatened by its own hubris.

8. Georges Glotz, *La Cité grecque*, Albin Michel, Paris 1953, 241–251 ; Plato, *Œuvres complètes*, vol. 1, “Ménèxène”, 1950, p. 479 ; both quoted by Lokengo Antshuka Ngonga, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 28.

9. Olivier Duhamel, *Les démocraties*, p. 32.

10. Edward A. Freeman, *History of Federal Government in Greece and in Italy*, J.B. Bury, Dublin MA, 1893, p. 35. Lokengo Antshuka Ngonga has devoted a complete chapter to the principle of “Introducing rotating power management” in order to create confidence between the different powers units; *op. cit.*, p. 198–200.

11. Tukumbi Lumumba-Kasongo, *The problematics of liberal democracy and liberal process: lessons for deconstructing and building African democracies*, p. 1–25; the author has perfectly described the dysfunctions of “classical” democracy in Africa.

12. Lokengo Antshuka Ngonga, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 199.

13. Augustin Loada and Jonathan Wheatley (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l’Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, p. 21.

14. Augustin Loada and Jonathan Wheatley (dir.), *op. cit.*, Preface and p. 18.

15. “Many donor nations claim to be doing this [cutting aid resources to autocrats], but they could still reduce aid programs in nondemocratic countries”; David F. Gordon, “On promoting Democracy in Africa”, in Marina Ottaway (ed.), *Democracy in Africa: the Hard Road Ahead*, p. 163.

16. Born Joseph-Désiré Mobutu, self-proclaimed Marshall Mobutu Sese Seko Kuku Ngbendu wa Za Banga represents (perhaps)

the epitome of the African dictator. See a long description of “Marshall Madness” in David van Reybrouck, *Congo: the epic history of a people*, Ch. 10 (363–394), who makes a comparison between Mobutu in Zaire and Ceaușescu in Romania.

17. Abdalla Bujra and Said Adejumobi, *Breaking Barriers – Creating New Hopes – Democracy, Civil Society and Good Governance in Africa*, p. 349.

18. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 18–19, with figures 1.2–1.5.

19. Paul D. Williams, *op. cit.*, p. 17.

20. Paul D. Williams, *op. cit.*, p. 276.

21. See Mamoudou Gazibo, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, ch. 7, RN 24–39.

22. The word is a creation of Marina Ottaway, *Democracy Challenged. The rise of Semi-authoritarianism*.

23. Wolfgang Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, pp. 33 – 58.

24. As it was the case in Harare, were riots took place after the result of legislative elections giving the majority to the ruling party Zanu-PF; see for instance: <<http://www.20min.ch/ro/news/monde/story/L-armee-tire-a-balle-reelle-contre-des-manifestants-15550342>> (consulted January 26th, 2020).

25. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 278; he concludes that bad governments have the worse effects on good governance, ever worse than religion.

26. Pascal Mukonde Musulay, *Démocratie électorale en Afrique subsaharienne – Entre droit, pouvoir et argent*, p. 39.

27. M^e Mohamadou Gamdji, *Plaidoyer pour une véritable démocratie en Afrique*:

<<https://www.journalducameroun.com/plaidoyer-pour-une-vraie-democratie-en-afrique/>> (consulted January 30th, 2020).

28. James Thuo Gathii, *Term Limits and Three types of Constitutional Crisis in Sub-Saharan Africa*, p. 335.

29. Stephen Wright, “Nigeria : Building Political Stability with Democracy”, in Peter

J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 463, 469.

30. Ismaïlia Mador Fall, “Les Constitutions africaines et les transitions démocratiques”, devotes a chapter to what he calls : “The persistence of the phenomenon of the opportunist revisionism of the presidential condition” (transl.); in Augustin Loada and Jonathan Wheatley, *Transitions démocratiques en Afrique de l’Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, p. 146ss.

31. This French portmanteau has been created in a book of Max Liniger-Goumaz, *La démocratie, dictature camouflée, démocratie truquée* (L’Harmattan, Paris 1992).

32. David Owen, *The Hubris Syndrome*, Methuen, revised ed. 2012; Prologue: The intoxication of power; see also Tzvetan Todorov, *The inner enemies of democracy*, Chapter 1, Democracy threatened by its own hubris.

33. See Audrey Chabal, *Syndrome d’Hubris : quand le pouvoir produit des arrogants et narcissiques*. (Hubris syndrome: when power produces arrogant and narcissistic people; transl).

34. D.E. Emanuel, from the Marien Mguabi University in Brazzaville, has written (in French) an extensive article called “*The emergence of the principle of the political conditionality in international public law*” (transl.).

35. <http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.08.17_wimbledon.htm> (consulted January 30th, 2020).

36. <http://ctr.c.sice.oas.org/Trade/CARIFORUM-ECEPA/Cotonou_Agreement_&_Lome4_lome4_e.pdf> (consulted January 30th, 2020).

37. Whose official title is : Partnership Agreement 2000/483/EC between the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the EU, of the other part; see also <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22000A1215(01))> (consulted January 30th, 2020).

38. According to Pascal Mukonde Musulay, in fact and in reality, all these pressures for “democracy” emanate mainly from World Bank and IMF; but the final goal is more free market than democratic governance; *op. cit.*, p. 66ss.

39. Mark Malan, *Africa: building institutions on the run*, p. 111, quoted by Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 211.

40. “EU enlargement continues to be the clearest case of positive democratic conditionality, but it is not quite the cut and dried example it is assumed to be. Extensive work on the conditionality deployed by the EU in the context of Eastern enlargement has concluded that incentives played a secondary role and were linked mostly to second phase governance, not the big, overarching choices in favor of democracy.” Richard Youngs, in: *Rootledge Handbook of Democratization*, p. p. 287 (293).

41. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 211, but also chapter eleven (p. 253–274).

42. Hilaire de Prince Pokam, *Communauté internationale et Gouvernance démocratique en Afrique*.

43. Francis Akindès, *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne*, p. 60.

44. Cf. Mamoudou Gazibo, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, p. 163.

45. This recognition of the prominent democratic role of Southern Africa is also made by Eboe Hutchful, “Militarism and Problems of Democratic Transitions”, in Marina Ottaway (ed.), *Democracy in Africa: the Hard Road Ahead*, p. 43.

46. Robert A Schrire, “South Africa: From Divided Society to New Nation”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 413.

47. Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, pp. 30–33.

48. The ranking for Africa is presented in the Annex.

49. <<https://freedomhouse.org/regions/sub-saharan-africa>> (consulted January 30th, 2020); it is also interesting to note that many elements taken into account for this benchmarking do not include elections.

50. *La Françafrique, le plus long scandale de la République* (Stock, Paris 1998); but *de facto* this neologism was created in the 1950s by Félix Houphouët-Boigny.

51. Whereas the homophony: Françafrique = France à fric [France with cash, as in French “fric” means “money”]).

52. All these problems have been thoroughly identified by Pascal Mukonde Musulay, *Démocratie électorale en Afrique subsaharienne – Entre droit, pouvoir et argent*, pp. 66 – 78.

53. Among many others, The Guardian : <<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/20/kenyan-election-rerun-not-transparent-supreme-court>> (consulted January 30th, 2020).

54. Anne van Aaken, *Independent electoral management bodies and international election observer missions: any impact on the observed level of democracy? A conceptual framework*.

55. Pippa Norris and Alessandro Nai, *Election Watchdogs*.

56. Apart of Joseph Kabila for the 2018 elections which *seem* to be flawed from the beginning.

57. See also Anne van Aaken hypothesis 5a and 5b: Countries with a weak technical system of election administration and countries receiving a high level of development aid (in relation to GDP) will have fairer elections if there are election observers (*op. cit.*).

58. Le Temps, January 31st, 2017 : <<https://www.letemps.ch/suisse/observateurs-federaux-surveiller-vote-moutier>> (consulted January 30th, 2020).

59. Le Temps, November 5th, 2018, <<https://www.letemps.ch/suisse/moutier->

prefete-invalide-un-vote-entache-dirregularites> (consulted January 30th, 2020).

60. See <<https://www.jura.ch/fr/Autorites/Moutier/Votation-du-18-juin-2017.html>> (consulted January 30th, 2020).

61. It was the same in the Democratic Republic of Congo in December 2018 : The conditions for the smooth running of the presidential were not fulfilled. The National Independent Electoral Commission (CENI) still maintained the vote on Friday December 28th. But it decided to postpone the elections in March in the districts of Beni and Butembo, in the North-Kivu, and Yumbi, in the province of Maï-Ndombe, in the south-west of the country. Some constitutional experts are already tearing their hair out. How can CENI organize such a crucial presidential election by depriving 1.2 million Congolese of the right to vote? When Beni, Butembo and Yumbi can vote, the games will already be played. See: <<https://www.letemps.ch/monde/rd-congo-elections-peur>> (consulted January 30th, 2020).

62. Among hundreds of articles, see Le Temps – ATS, published August 2nd, 2018 : <<https://www.letemps.ch/monde/heurts-meurtriers-apres-lannonce-resultats-elections-zimbabwe>> (consulted January 30th, 2020). See also “Élections au Zimbabwe – l’Union européenne tance le processus électoral » (Elections in Zimbabwe – the European Union scolds the electoral process) : <<http://fr.africanews.com/2018/08/01/elections-au-zimbabwe-l-union-europeenne-tance-le-processus-electoral/>> (consulted January 30th, 2020).

63. James Thuo Gathii, *Term Limits and Three types of Constitutional Crisis in Sub-Saharan Africa*, p. 336s.

64. As a recent and quite shocking example, consider the good relations between USA and Saudi Arabia despite the assassination of journalist Jamal Kashoggi.

65. Michael Bratton and Nicolas Van de Walle, *Democratic experiments in Africa:*

Regime Transitions in Comparative Perspective, p. 117; see 3.3.

66. Karl Loewenstein, “Militant Democracy and Fundamental Rights I” (American Political Science Review 1937, 417); quoted by Jan-Werner Müller, “Militant democracy”, in: Michel Rosenfeld, *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, Oxford Univ. Press 2012, p. 1253 (1256).

67. Oumar Ndongo, *The Role of West African Civil Society in Peace-building*, p. 173, 175.

68. Emmanuel Ghiyma-Boadi, *The Challenges Ahead*, p. 90.

69. David F. Gordon, “On promoting Democracy in Africa”, in Marina Ottaway (ed.), *Democracy in Africa: the Hard Road Ahead*, p. 162.

70. Oumar Ndongo, *The Role of West African Civil Society in Peace-building*, p. 172. See also the conclusion drawn by Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 275–278.

71. Jeffrey Haynes, “Introduction: twenty five years of democratization – the third and fourth waves of democracy in perspective”, in: Jeffrey Haynes, *Rootledge Handbook of Democratization*, p. 1–9.

72. “Civil society is mainly ‘in construction’”, Augustin Loada and Jonathan Wheatley, *Transitions démocratiques en Afrique de l’Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, p. 29.

73. Lokengo Antshuka Ngonga, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 210 : The existence of many NGOs testifies to the vitality of democracy.

74. Marina Ottaway, “Civil Society”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in*

75. Marina Ottaway, op. cit., p. 166 (180-182); the author makes the comparison with the overwhelming efficiency of Islamic civil society. The importance of civil society was especially true for Nigeria: “Despite long periods of oppressive rule, civil society groups have remained active and strong”; Stephen Wright, “Nigeria : Building Political Stability

with Democracy”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 463 (469).

76. Baohui Zhang, *Corporatism, Totalitarianism, and Transitions to Democracy*, p. 133; for him, Poland with Solidarity is the only posttotalitarian state that had some form of institutionalized societal organizations.

77. Anne van Aaken, *Independent electoral management bodies and international election observer missions: any impact on the observed level of democracy? A conceptual framework*.

78. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 189.

79. Just a quotation about Nigeria among so many others touching almost all Africa: “Elections have always been manipulated by incumbents, and the 2003 elections were no exception”; Stephen Wright, “Nigeria : Building Political Stability with Democracy”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 463 (468).

80. Abdulmumin Sa’ad, “The Importance of Restorative Justice in Peacebuilding”, in: Jibrin Ibrahim and Oumar Ndongo, *Resolving West African Conflicts – Early Warning Early Response*, p. 185 (193).

81. Paul Valéry translated by Marthiel and Jackson Mathews, *Collected works of Paul Valéry*, vol. 15, *Moi*, Princeton University Press, Princeton 1975, p. 291.

82. <<https://freedomhouse.org/regions/sub-saharan-africa>> (consulted January 30th, 2020); between 2009 and 2018, Mali fell into the partially free countries. Therefore in 2018 among Sub-Saharan countries there are 9 «free» against 40 «partly free» or «not free».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. “The United Nations and Democratization”, in J Haynes, *Routledge handbook of democratization*, p. 300.

2. We shall not insist however on another element of democracy, which is nevertheless extremely interesting, namely

the difference between *representative* and *direct* democracy. Some authors like Guy Hermet do not consider that (representative) democracy is a panacea. On the contrary, the idea to consider representative democracy as the golden rule of good governance is just a mean to avoid any direct exercise of power by the people. At a time where in France the “yellow slickers” still demand a referendum like in Switzerland, the fact that democracy is limited to elections every four or five years can explain many problems viewed in the organization of so seldom elections; Guy Hermet, *Le Passage à la démocratie*, p. 16. In the same sense, Lokengo Antshuka Ngonga warns against the hasty and precipitous introduction of the majoritarian system, because it exacerbates oppositions instead of smoothing them; *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 217. Both reflections could be the topic of further contribution.

3. Lokengo Antshuka Ngonga, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 43 ; all English quotations of French books are “home-made” translations.

4. There are examples of recent peaceful transfers of power [...] in Ghana, Nigeria, and Liberia. But “these hopeful examples are however largely the exception to the rule”; James Thuo Gathii, *Term Limits and Three types of Constitutional Crisis in Sub-Saharan Africa*, p. 337.

5. This example has been told to the writer by Ibrahim Boubacar Keïta when he was Prime-Minister of Mali in 1999, during a “National Conference” in Bamako.

6. Guy Hermet, *Le Passage à la démocratie*.

7. Tzvetan Todorov, *The inner enemies of democracy*, Chapter 1, Democracy threatened by its own hubris.

8. Georges Glotz, *La Cité grecque*, Albin Michel, Paris 1953, 241–251 ; Plato, *Œuvres complètes*, vol. 1, “Ménèxène”, 1950, p. 479 ; both quoted by Lokengo Antshuka Ngonga,

Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique, p. 28.

9. Olivier Duhamel, *Les démocraties*, p. 32.

10. Edward A. Freeman, *History of Federal Government in Greece and in Italy*, J.B. Bury, Dublin MA, 1893, p. 35. Lokengo Antshuka Ngonga has devoted a complete chapter to the principle of “Introducing rotating power management” in order to create confidence between the different powers units; *op. cit.*, p. 198–200.

11. Tukumbi Lumumba-Kasongo, *The problematics of liberal democracy and liberal process: lessons for deconstructing and building African democracies*, p. 1–25; the author has perfectly described the dysfunctions of “classical” democracy in Africa.

12. Lokengo Antshuka Ngonga, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 199.

13. Augustin Loada and Jonathan Wheatley (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, p. 21.

14. Augustin Loada and Jonathan Wheatley (dir.), *op. cit.*, Preface and p. 18.

15. “Many donor nations claim to be doing this [cutting aid resources to autocrats], but they could still reduce aid programs in nondemocratic countries”; David F. Gordon, “On promoting Democracy in Africa”, in Marina Ottaway (ed.), *Democracy in Africa: the Hard Road Ahead*, p. 163.

16. Born Joseph-Désiré Mobutu, self-proclaimed Marshall Mobutu Sese Seko Kuku Ngbendu wa Za Banga represents (perhaps) the epitome of the African dictator. See a long description of “Marshall Madness” in David van Reybrouck, *Congo: the epic history of a people*, Ch. 10 (363–394), who makes a comparison between Mobutu in Zaire and Ceaușescu in Romania.

17. Abdalla Bujra and Said Adejumobi, *Breaking Barriers – Creating New Hopes – Democracy, Civil Society and Good Governance in Africa*, p. 349.

18. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 18–19, with figures 1.2–1.5.

19. Paul D. Williams, *op. cit.*, p. 17.

20. Paul D. Williams, *op. cit.*, p. 276.

21. See Mamoudou Gazibo, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, ch. 7, RN 24–39.

22. The word is a creation of Marina Ottaway, *Democracy Challenged. The rise of Semi-authoritarianism*.

23. Wolfgang Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, pp. 33 – 58.

24. As it was the case in Harare, were riots took place after the result of legislative elections giving the majority to the ruling party Zanu-PF; see for instance: <<http://www.20min.ch/ro/news/monde/story/L-armee-tire-a-balle-reelle-contre-des-manifestants-15550342>> (consulted January 26th, 2020).

25. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 278; he concludes that bad governments have the worse effects on good governance, ever worse than religion.

26. Pascal Mukonde Musulay, *Démocratie électorale en Afrique subsaharienne – Entre droit, pouvoir et argent*, p. 39.

27. Me Mohamadou Gamdji, *Plaidoyer pour une véritable démocratie en Afrique*:

<<https://www.journalducameroun.com/plaidoyer-pour-une-vraie-democratie-en-afrique/>> (consulted January 30th, 2020).

28. James Thuo Gathii, *Term Limits and Three types of Constitutional Crisis in Sub-Saharan Africa*, p. 335.

29. Stephen Wright, “Nigeria : Building Political Stability with Democracy”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 463, 469.

30. Ismaïlia Mador Fall, “Les Constitutions africaines et les transitions démocratiques”, devotes a chapter to what he calls : “The persistence of the phenomenon of the opportunist revisionism of the presidential condition” (transl.); in Augustin Loada and Jonathan Wheatley, *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : processus*

constitutionnels, société civile et institutions démocratiques, p. 146ss.

31. This French portmanteau has been created in a book of Max Liniger-Goumaz, *La démocratie, dictature camouflée, démocratie truquée* (L'Harmattan, Paris 1992).

32. David Owen, *The Hubris Syndrome*, Methuen, revised ed. 2012; Prologue: The intoxication of power; see also Tzvetan Todorov, *The inner enemies of democracy*, Chapter 1, Democracy threatened by its own hubris.

33. See Audrey Chabal, *Syndrome d'Hubris : quand le pouvoir produit des arrogants et narcissiques*. (Hubris syndrome: when power produces arrogant and narcissistic people; transl.).

34. D.E. Emanuel, from the Marien Mgouabi University in Brazzaville, has written (in French) an extensive article called "*The emergence of the principle of the political conditionality in international public law*" (transl.).

35. <http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.08.17_wimbledon.htm> (consulted January 30th, 2020).

36. <http://ctr.c.sice.oas.org/Trade/CARIFORUM-ECEPA/Cotonou_Agreement_&_Lome4_lome4_e.pdf> (consulted January 30th, 2020).

37. Whose official title is : Partnership Agreement 2000/483/EC between the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the EU, of the other part; see also <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22000A1215(01))> (consulted January 30th, 2020).

38. According to Pascal Mukonde Musulay, in fact and in reality, all these pressures for "democracy" emanate mainly from World Bank and IMF; but the final goal is more free market than democratic governance; *op. cit.*, p. 66ss.

39. Mark Malan, *Africa: building institutions on the run*, p. 111, quoted by Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 211.

40. "EU enlargement continues to be the clearest case of positive democratic

conditionality, but it is not quite the cut and dried example it is assumed to be. Extensive work on the conditionality deployed by the EU in the context of Eastern enlargement has concluded that incentives played a secondary role and were linked mostly to second phase governance, not the big, overarching choices in favor of democracy." Richard Youngs, in: *Rootledge Handbook of Democratization*, p. p. 287 (293).

41. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 211, but also chapter eleven (p. 253–274).

42. Hilaire de Prince Pokam, *Communauté internationale et Gouvernance démocratique en Afrique*.

43. Francis Akindès, *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne*, p. 60.

44. Cf. Mamoudou Gazibo, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, p. 163.

45. This recognition of the prominent democratic role of Southern Africa is also made by Eboe Hutchful, "Militarism and Problems of Democratic Transitions", in Marina Ottaway (ed.), *Democracy in Africa: the Hard Road Ahead*, p. 43.

46. Robert A Schrire, "South Africa: From Divided Society to New Nation", in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 413.

47. Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, pp. 30–33.

48. The ranking for Africa is presented in the Annex.

49. <<https://freedomhouse.org/regions/sub-saharan-africa>> (consulted January 30th, 2020); it is also interesting to note that many elements taken into account for this benchmarking do not include elections.

50. *La Françafrique, le plus long scandale de la République* (Stock, Paris 1998); but *de facto* this neologism was created in the 1950s by Félix Houphouët-Boigny.

51. Whereas the homophony: Françafrique = France à fric [France with cash, as in French “fric” means “money”]).

52. All these problems have been thoroughly identified by Pascal Mukonde Musulay, *Démocratie électorale en Afrique subsaharienne – Entre droit, pouvoir et argent*, pp. 66 – 78.

53. Among many others, The Guardian : <<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/20/kenyan-election-rerun-not-transparent-supreme-court>> (consulted January 30th, 2020).

54. Anne van Aaken, *Independent electoral management bodies and international election observer missions: any impact on the observed level of democracy? A conceptual framework*.

55. Pippa Norris and Alessandro Nai, *Election Watchdogs*.

56. Apart of Joseph Kabila for the 2018 elections which *seem* to be flawed from the beginning.

57. See also Anne van Aaken hypothesis 5a and 5b: Countries with a weak technical system of election administration and countries receiving a high level of development aid (in relation to GDP) will have fairer elections if there are election observers (op. cit.).

58. Le Temps, January 31st, 2017 : <<https://www.letemps.ch/suisse/observateurs-federaux-surveiller-vote-moutier>> (consulted January 30th, 2020).

59. Le Temps, November 5th, 2018, <<https://www.letemps.ch/suisse/moutier-prefete-invalidé-un-vote-entache-dirregularites>> (consulted January 30th, 2020).

60. See <<https://www.jura.ch/fr/Autorites/Moutier/Votation-du-18-juin-2017.html>> (consulted January 30th, 2020).

61. It was the same in the Democratic Republic of Congo in December 2018 : The conditions for the smooth running of the presidential were not fulfilled. The National Independent Electoral Commission (CENI) still maintained the vote on Friday December

28th. But it decided to postpone the elections in March in the districts of Beni and Butembo, in the North-Kivu, and Yumbi, in the province of Maï-Ndombe, in the south-west of the country. Some constitutional experts are already tearing their hair out. How can CENI organize such a crucial presidential election by depriving 1.2 million Congolese of the right to vote? When Beni, Butembo and Yumbi can vote, the games will already be played. See: <<https://www.letemps.ch/monde/rd-congo-elections-peur>> (consulted January 30th, 2020).

62. Among hundreds of articles, see Le Temps – ATS, published August 2nd, 2018 : <<https://www.letemps.ch/monde/heurts-meurtriers-apres-lannonce-resultats-elections-zimbabwe>> (consulted January 30th, 2020). See also “Élections au Zimbabwe – l’Union européenne tance le processus électoral » (Elections in Zimbabwe – the European Union scolds the electoral process) : <<http://fr.africanews.com/2018/08/01/elections-au-zimbabwe-l-union-europeenne-tance-le-processus-electoral/>> (consulted January 30th, 2020).

63. James Thuo Gathii, *Term Limits and Three types of Constitutional Crisis in Sub-Saharan Africa*, p. 336s.

64. As a recent and quite shocking example, consider the good relations between USA and Saudi Arabia despite the assassination of journalist Jamal Kashoggi.

65. Michael Bratton and Nicolas Van de Walle, *Democratic experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, p. 117; see 3.3.

66. Karl Loewenstein, “Militant Democracy and Fundamental Rights I” (American Political Science Review 1937, 417); quoted by Jan-Werner Müller, “Militant democracy”, in: Michel Rosenfeld, *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, Oxford Univ. Press 2012, p. 1253 (1256).

67. Oumar Ndongo, *The Role of West African Civil Society in Peace-building*, p. 173, 175.

68. Emmanuel Ghiyma-Boadi, *The Challenges Ahead*, p. 90.

69. David F. Gordon, “On promoting Democracy in Africa”, in Marina Ottaway (ed.), *Democracy in Africa: the Hard Road Ahead*, p. 162.

70. Oumar Ndongo, *The Role of West African Civil Society in Peace-building*, p. 172. See also the conclusion drawn by Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 275–278.

71. Jeffrey Haynes, “Introduction: twenty five years of democratization – the third and fourth waves of democracy in perspective”, in: Jeffrey Haynes, *Rootledge Handbook of Democratization*, p. 1–9.

72. “Civil society is mainly ‘in construction’”, Augustin Loada and Jonathan Wheatley, *Transitions démocratiques en Afrique de l’Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, p. 29.

73. Lokengo Antshuka Ngonga, *Consensus politique et gestion démocratique du pouvoir en Afrique*, p. 210 : The existence of many NGOs testifies to the vitality of democracy.

74. Marina Ottaway, “Civil Society”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in*

75. Marina Ottaway, op. cit., p. 166 (180–182); the author makes the comparison with the overwhelming efficiency of Islamic civil society. The importance of civil society was especially true for Nigeria: “Despite long periods of oppressive rule, civil society groups have remained active and strong”; Stephen Wright, “Nigeria : Building Political Stability with Democracy”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 463 (469).

76. Baohui Zhang, *Corporatism, Totalitarianism, and Transitions to Democracy*, p. 133; for him, Poland with Solidarity is the only posttotalitarian state that had some form of institutionalized societal organizations.

77. Anne van Aaken, *Independent electoral management bodies and international election observer missions: any impact on the observed level of democracy? A conceptual framework*.

78. Paul D. Williams, *War & Conflict in Africa*, p. 189.

79. Just a quotation about Nigeria among so many others touching almost all Africa: “Elections have always been manipulated by incumbents, and the 2003 elections were no exception”; Stephen Wright, “Nigeria : Building Political Stability with Democracy”, in Peter J. Burnell and Vicky Randall, *Politics in the developing world*, p. 463 (468).

80. Abdulmumin Sa’ad, “The Importance of Restorative Justice in Peacebuilding”, in: Jibrin Ibrahim and Oumar Ndongo, *Resolving West African Conflicts – Early Warning Early Response*, p. 185 (193).

81. Paul Valéry translated by Marthiel and Jackson Mathews, Collected works of Paul Valéry, vol. 15, *Moi*, Princeton University Press, Princeton 1975, p. 291.

82. <<https://freedomhouse.org/regions/sub-saharan-africa>> (consulted January 30th, 2020); between 2009 and 2018, Mali fell into the partially free countries. Therefore in 2018 among Sub-Saharan countries there are 9 «free» against 40 «partly free» or «not free».

ANNEX – RANKING OF AFRICAN DEMOCRACIES ACCORDING TO FREEDOM HOUSE¹

Cape Verde	Free	1.0 / 7
Ghana	Free	1.5 / 7
Mauritius	Free	1,5 / 7
Benin	Free	2.0 / 7
Namibia	Free	2.0 / 7
São Tomé and Príncipe	Free	2.0 / 7
Senegal	Free	2.0 / 7
South Africa	Free	2.0 / 7
Botswana	Free	2.5 / 7
Lesotho	Partly free	3.0 / 7
Liberia	Partly free	3.0 / 7
Malawi	Partly free	3.0 / 7

¹ <<https://freedomhouse.org/regions/sub-saharan-africa>> (consulted January 30th, 2020); between 2009 and 2018, Mali fell into the partially free countries. Therefore in 2018 among Sub-Saharan countries there are 9 «free» against 40 «partly free» or «not free».

<i>Seychelles</i>Partly free	3.0 / 7	Angola	Not free	6.0 / 7
<i>Sierra Leone</i> ..Partly free	3.0 / 7	Cameroon	Not free	6.0 / 7
<i>Burkina Faso</i> ..Partly free	3.5 / 7	Congo,		
<i>Comoros</i>Partly free	3.5 / 7	Republic of		
<i>Madagascar</i> ..Partly free	3.5 / 7	(Brazzaville)Not free		6.0 / 7
<i>Somaliland *</i> ..Partly free	3.5 / 7	Gabon	Not free	6.0 / 7
<i>Côte d'Ivoire</i> ..Partly free	4.0 / 7	Rwanda	Not free	6.0 / 7
<i>Kenya</i>Partly free	4.0 / 7	Burundi	Not free	6.5 / 7
<i>Niger</i>Partly free	4.0 / 7	Chad	Not free	6.5 / 7
<i>Nigeria</i>Partly free	4.0 / 7	Congo,		
<i>Mozambique</i> ..Partly free	4.0 / 7	Democratic		
<i>Tanzania</i>Partly free	4.0 / 7	Republic		
<i>Togo</i>Partly free	4.0 / 7	of (Kinshasa) ...Not free		6.5 / 7
<i>Zambia</i>Partly free	4.0 / 7	Ethiopia	Not free	6.5 / 7
<i>Gambia, The</i> ..Partly free	4.5 / 7	Swaziland	Not free	6.5 / 7
<i>Mali</i>Partly free	4.5 / 7	Central		
<i>Guinea</i>Partly free	5.0 / 7	African Republic Not free		7.0 / 7
<i>Guinea-Bissau</i> Partly free	5.0 / 7	Equatorial Guinea Not free		7.0 / 7
<i>Uganda</i>Partly free	5.0 / 7	Eritrea	Not free	7.0 / 7
<i>Djibouti</i>Not free	5.5 / 7	Somalia	Not free	7.0 / 7
<i>Mauritania</i>Not free	5.5 / 7	South SudanNot free		7.0 / 7
<i>Zimbabwe</i>Not free	5.5 / 7	Sudan.....Not free		7.0 / 7

Батанов Олександр Васильович,

доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4 тел.: +38-(044)-278-51-55, email: batanov_olexandr@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-0239-4539>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДОКТРИНИ УНІТАРИЗМУ

Анотація: Висвітлено концептуальні проблеми формування національної доктрини унітаризму. Визнаючи той факт, що найбільш багатогранною і складною проблемою є утвердження оптимальної форми державного устрою в Україні, пропонується запровадити окремий унітаристський вектор у національній конституційній науці та освіті. Незважаючи на те, що в галузі політичної та правової науки загалом та теорії сучасного конституціоналізму питання про унітаризм досить активно обговорюють науковці, політики та громадські діячі, наукові знання в цій галузі залишаються надзвичайно суперечливими та фрагментарними.

Аналізуючи комплекс сутнісних та змістових характеристик унітаризму як феномену сучасного конституційного права, окреслюються перспективні напрямки розвитку унітаристської доктрини. Показаний синергетичний зв'язок між теорією сучасного унітаризму, принципами унітарності державної території та фундаментальними інститутами політико-правового та державно-управлінського життя сучасних унітарних держав. Доводиться, що унітарний устрій є не лише одним із важливих компонентів процесу досягнення завдань, цілей та функцій більшості сучасних держав, а й іманентною ознакою та стратегічним елементом механізму реалізації їх суверенних прав.

Вважаючи, що унітаризм є багатовимірним соціально-політичним та конституційним явищем: це і ідея, і теорія, і науковий напрям, і соціально-політична та конституційна практика, і конституційна форма існування та функціонування народу, держави, регіонів та територіальних громад, і історичний стан національної державності та української регіональної цивілізації, і прояв громадянськості тощо, робить висновок про актуальність та необхідність формування унітаристського дискурсу.

На думку автора, послідовна концептуалізація та інституціоналізація унітаристської доктрини дозволить нам зрозуміти глибинні процеси, що визначають виникнення явища національного унітаризму, засвідчить величезну цивілізаційну роль та аксіологічну, онтологічну, гносеологічну, функціональну та психологічну роль в ході його політичного структурування, формування ринкових відносин, здійснення екогуманістичної політики, національної безпеки та оборони.

Ключові слова: унітаризм, унітарність, територія, держава, державний устрій, унітарний устрій, адміністративно-територіальний устрій.

Batanov Oleksandr Vasylyovych,

Doctor of Sciences (Law), Professor, Leading Researcher of Department of Constitutional Law and Local Self-Government of the V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 01001, Kyiv, Tryokhsvyatytelska St., 4 tel.: + 38-(044)-279-04-06, email: batanov_olexandr@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-0239-4539>

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE TERRITORIAL PUBLIC POWER IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE UNITARISM DOCTRINE

Annotation: The conceptual problems of the formation of the national doctrine of unitarism are illuminated. Recognizing the fact that the most multifaceted and complex problem is the establishment of the optimal form of government in Ukraine, it is proposed to introduce a separate unitarian vector in national constitutional science and education. In spite of the fact that in the field of political and legal science in general and modern constitutionalism, the problem of unitarism is quite actively discussed by scholars, politicians and public figures, the scientific knowledge in this field remains extremely controversial and fragmentary.

Analyzing the complex of essential and substantive characteristics of unitarism as a phenomenon of modern constitutional law, outlines perspective directions of development of the unitarism doctrine. The synergistic connection between the theory of modern unitarism, the principles of unitarity of the state territory and the fundamental institutions of political and legal and state-administrative life of modern unitary states is shown. It proves that the unitary system is not only one of the important components of the process of achieving the tasks, goals and functions of most modern states, but also an imminent feature and strategic element of the mechanism of exercising their sovereign rights.

Considering that unitarism is a multidimensional social and political and constitutional phenomenon: it is an idea, a theory, a scientific direction, and a global social and constitutional practice, and a constitutional form of the existence and functioning of territorial hromadas, and the historical state of national statehood and Ukrainian regional civilization, and the form of realization of national identity and citizenship, etc., concludes the actuality and necessity of forming a unitarism discourse.

According to the author, consistent conceptualization and institutionalization of the unitarism doctrine will allow us to understand the deep processes that determine the emergence of the phenomenon of national unitarism, testify to the enormous civilizational role and axiological, ontological, epistemological, functional and psycho-logical features in the course of its political structuring, formation of market economy relations, implementation of eco-humanistic national security and defence.

Key words: unitarism, unitarian, territory, state, state system, unitary system, administrative and territorial system.

Постановка проблеми. Події грудня 2019 – початку 2020 року стали доволі знаковими для усіх, хто переймається проблемами місцевого самоврядування: практиків, теоретиків, експертів, політиків та ін. Президентом України з невеликим інтервалом було внесено дві редакції законопроекту щодо змін до Конституції України в частині територіальної організації та децентралізації влади [1–2]. Обидва законопроекти під тиском муніципальної громадськості, насамперед, асоціацій місцевого самоврядування та експертного середовища були відкликани ним. Також було запропоновано публічне обговорення змін до Конституції України в частині децентралізації влади, метою яких задекларовано досягнення консенсусу в суспільстві щодо визначених питань за допомогою прозорого, неупередженого та всеосяжного процесу.

Однією з ключових причин, які викликали критику з боку експертного середовища, були запропоновані у даних законопроектах зміни щодо регламентації засад адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади. Подекуди у запропонованих Президентом України змінах навіть побачили посягання на устої унітаризму, вважаючи, що ініційовані зміни можуть привести до регіоналізації та, навіть, «тихої федералізації та дезінтеграції країни» [3].

На наш погляд, попри відсутність підстав для такого роду інсинуацій та драматичних сценаріїв, зазначимо, що значною мірою їх перманентне озвучування у процесі конституційно-проектних робіт, а також законодавчого процесу у частині щодо модернізації адміністративного устрою, значною

мірою пов'язана із відсутністю адекватної уяви про унітаризм як складний за своєю природою конституційно-правовий та політичний феномен. Труднощі у розумінні сутнісних та змістових характеристик, атрибутів та критеріїв унітаризму відчуються не лише у процесах конституційного та адміністративного правокористування, а й у процесах кримінально-правової охорони засад національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності України. Це, у свою чергу, вказує на підвищену актуальність проблематики сучасного унітаризму, у тому числі в експертно-аналітичному аспекті.

Адже, попри незворотність курсу на формування України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової, унітарної держави, територія якої в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст. ст. 1–2 Конституції України [4]), питання щодо форми державного устрою України, її адміністративно-територіальної організації, вирішення пов'язаних із ними національно-політичних, мовних та соціально-економічних проблем суспільства, залишаються доволі дискусійною стороною політичного та правового життя сучасної України. Особливо болісно загострилися та актуалізувалися ці питання в умовах анексії АРК та збройної інтервенції Російської Федерації проти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі доктринальні проблеми сучасного унітаризму, адміністративно-територіального устрою та процесу у своїх працях досліджували такі сучасні вчені та експерти, як Ю. І. Ганущак, Б. П. Гдичинський,

А. Б. Гетьман, Р. В. Губань, О. П. Іщенко, О. Л. Копиленко, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, В. С. Куйбіда, О. Г. Кучабський, І. Й. Магновський, В. І. Нудельман, Х. В. Приходько, С. О. Телешун, А. Ф. Ткачук, В. Л. Федоренко та ін.

Мета статті. Метою даного дослідження є поглиблення доктринальних засад унітаризму як конституційно-правового та політичного феномену, а також парадигмальної основи територіальної організації сучасної України.

Основні результати дослідження. В цілому проблема територіального устрою України виявилася чи не найскладнішим конституційним інститутом за всі роки незалежності української держави. По суті, у перші роки незалежності України взагалі не було вироблено чіткої як загально-теоретичної, так і нормативної стратегії щодо спрямування України в напрямку унітаризму.

Підтвердженням цьому було існування у певний час інституту Президента АРК, надання права Верховній Раді АРК приймати власні закони тощо. Лише Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» [5] офіційно, хоч і дещо опосередковано, визначив унітарний вектор розвитку української державності шляхом закріплення прагнення до «створення надійних гарантій існування суверенної України, збереження цілості та недоторканості її території» (Прембула). Втім, це лише підтвердило закріплений у ст. 70 чинної на той час

Конституції (Основному Законі) України принцип, згідно якого «територія України є єдиною, неподільною, недоторканою і цілісною» [6].

Проте однозначне закріплення в Конституції України унітарної форми територіального устрою держави лише посилювало актуальність доктринальних проблем унітаризму та складність цієї тематики, загострило суперечливість підходів та діаметральність поглядів на питання і перспективи територіальної організації держави [7–11]. Показовою у цьому аспекті є позиція С. О. Телешуна, який ще у 2000 р. зазначав, що «закріплення в Конституції України унітарності нашої держави і водночас наявність у її складі адміністративної (а не національно-територіальної) автономії посилювало актуальність розробки теоретичних питань унітаризму та федералізму, перегляду самої концепції унітарної держави» [12, с. 2].

Водночас, попри доволі фрагментарний підхід до концептуальних проблем територіальної організації держави, в цілому загальний унітарний вектор державотворення був незмінним як у доконституційний, так і пост-конституційний період. Так, ще у Концепції нової Конституції України обґрунтовувалися засади конституційного ладу УРСР, зокрема послідовно вказувалося, що її «форма державного устрою – унітарна держава, до складу якої входить Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка». При цьому, зазначалося, що «територія Республіки є недоторканою і неподільною. Вона не може бути змінена або використана без її згоди. Питання територіальної цілісності

України є виключним правом народу України» [13].

З часом, у Проекті Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення, не лише закріплювалося, що «територія України є єдиною, неподільною, недоторканною і цілісною. Питання про зміни території і державних кордонів України вирішуються лише загальноукраїнським референдумом» (ст. 7 проекту), а й чітко визначалося, що «Україна є унітарною державою», територіальний устрій якої «ґрунтується на засадах єдності, неподільності, недоторканності і цілісності державної території, комплексності економічного розвитку і керованості окремих її частин з урахуванням загальнодержавних і регіональних інтересів, національних і культурних традицій, географічних і демографічних особливостей, природних і кліматичних умов» (ст. 104 проекту) [14].

Попри відсутність систематизованих актів, які б забезпечували реалізацію конституційних засад територіального устрою та детально регламентували порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, слід констатувати, що державна політика у сфері конституювання та гарантування унітарності вітчизняної державності, особливо після прийняття Конституції України, стала послідовною та однозначною. Так, у Концепції адміністративної реформи в Україні зазначалося, що «у процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику», при цьому процес перетворень «доцільно

здійснювати з урахуванням унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України» [15].

У Концепції державної регіональної політики, закріплювалося, що державна регіональна політика ґрунтується, поряд з іншими принципами, із врахуванням принципу «забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем» [16]. Також, серед принципів державної регіональної політики, закріплених у Законі України «Про засади державної регіональної політики» [17] вагоме місце займає принцип унітарності, під яким розуміється «забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України» (ч. 1 ст. 3).

Нарешті слід звернути увагу на доктринальні положення державної мовної політики в Україні. Так, у Концепції державної мовної політики закріплювалося, що «повноцінне функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території держави є гарантією збереження ідентичності української нації, єдності України» та встановлювалося, що одним з основних завдань цієї Концепції є сприяння «посиленню функції державної мови як об'єднавчого і консолідаційного чинників в українському суспільстві, засобу зміцнення державної єдності України» [18]. У розвиток цих засад, у частині третій ст. 1 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», зазначається, що «державний статус української мови

є невіддільним елементом конституційного ладу України як унітарної держави» [19].

Сьогодні унітаризм в сучасній Україні розвивається в далеко не простих умовах, пов'язаних насамперед з анексією Автономної Республіки Крим та збройною інтервенцією з боку Російської Федерації. Докорінна модернізація багатьох конституційних, ідеологічних та моральних цінностей, що відбулася за останні десятиліття викликає необхідність консолідації конституційної та політичної свідомості, конституційної та політичної культури суспільства. Саме тому унітаризм може стати сьогодні такою ціннісно-орієнтуючою парадигмою, яка б стала системоутворюючою ідеєю і важливим елементом громадської правосвідомості.

Актуальність вивчення інституту унітаризму в даний період зростає не тільки з доктринально-пізнавальних позицій, але і в праксеологічному аспекті, оскільки багато з існуючих проектів конституційних, перш за все адміністративно-територіальних, перетворень співзвучні з реаліями сьогодення і сприяють утвердженню принципово нових конституційних цінностей, в системі яких унітаризм займає унікальне місце.

Обумовлено це, насамперед, тим, що унітаристська ідея в процесі свого генезису виходить за просторово-технологічні, функціонально-телеологічні та інструментально-кратологічні рамки державного устрою та, в існуючих реаліях, починає перетворюватися на форму національної моделі конституційного ладу, вбираючи в себе безліч конституційних явищ, відносин і процесів – починаючи з

питань становлення муніципалізму і парламентаризму, функціонування територіальних громад і органів публічної влади та закінчуючи проблемами формування конституційної свідомості і конституційної культури. В сучасних умовах унітаризм, як один з основоположних принципів конституційного ладу, об'єктивно виступає своєрідним плацдармом для впровадження унітаристської ідеології в конституційно-правове життя і суспільні відносини.

Втім сучасна теорія унітаризму страждає відсутністю системності, цілісності, адекватної юридичної визначеності базових терміно-понять. У силу цього, розробка відповідного категоріально-понятійного апарату залишається доволі важливою проблемою сучасного право-державознавства. Багато понять, на наш погляд, досі точно не визначено, що породжує неоднозначне їх тлумачення, різне сприйняття сутності, змісту і обсягу. У наукових працях, в тому числі спеціально присвячених питанням унітаризму, часто взагалі не формулюються визначення основних понять, відсутнє чітке розмежування між ними. А такі поняття, як «унітарна держава», «унітарність» і «унітаризм», часто вживаються окремими дослідниками як ідентичні.

Так, на думку В. В. Міщука, під унітаризмом слід розуміти «принцип державного устрою, сутністю якого є політична єдність, єдина система органів державної влади на всій її території, відсутність політичної самостійності у територіальних одиниць та єдність інших політичних, економічних і культурних інститутів держави». Також він вважає, що «в основу принципу уніта-

ризму покладені процеси централізації державної влади та управління, поєднані із самоврядними тенденціями місцевого самоврядування. При унітарній формі територіального устрою держави існує лише одна конституційна система органів державної влади, компетенція яких поширюється на всю територію держави».

Водночас В. В. Міщук стверджує, що поняття «унітарна форма держави» та «унітаризм» не є тотожними, оскільки неоднаковим є їхнє змістовне наповнення. Крім того, час введення згаданих понять у науковий обіг різний: дефініція «унітарна держава» вперше зустрічається у наукових працях учених-теоретиків ХІХ ст., натомість термін «унітаризм» у силу різних причин і в сучасній юриспруденції не набув широкого використання. Більше того, сама унітарна держава виникає і розвивається на основі принципу унітаризму. При цьому окремі елементи унітаризму спостерігаються і в державах з федеративною формою територіального устрою [20, с. 14].

Іншим прикладом є позиція М. В. Савчина, який розглядає унітаризм як одну з форм державного устрою та стверджує, що «вітчизняний унітаризм базується на адміністративно-територіальному поділі, який передбачає уніфікацію законодавства про місцеву владу та уніфікацію системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування». при цьому, як зазначає М. В. Савчин, «він цим не вичерпується, засади унітаризму з точки зору правової догматики порушується – у складі України є Автономна Республіка Крим, що є дилемою українського унітаризму, оскільки виникає питання про можливість зародження

регіоналістських і, навіть, федералістських тенденцій» [21, с. 886, 891].

Показовою у цьому плані є і позиція О. Г. Кушниренка, який хоч і наголошує на тому, що унітаризм є «формою державної єдності та базовою цінністю конституційного ладу», втім, зосереджує увагу лише на аналізі унітарної форми державного устрою [22].

Отже, слід констатувати, що вироблення визначення поняття унітаризму є доволі складним завданням. У багатьох наукових працях не дається чітка дефініція, або вона присутня в неявному вигляді через перерахування ознак, властивостей, рис [23–24]. Не всі з них характерні саме унітаризму. Різні сутність, зміст і кількість наведених ознак і властивостей. До того ж поняттям «унітаризм» оперують вчені різних галузей наукового знання (юристи, політологи, соціологи, філософи, економісти, фінансисти), тобто воно є міждисциплінарною категорією.

Відсутність єдиного підходу до розуміння унітаризму викликано декількома причинами. І перш за все тим, що унітарна модель державного устрою: а) відноситься одночасно і до структури, і до функціонування публічної влади; б) вона забезпечує синтез різних тенденцій розвитку державного організму: з одного боку, його єдності, неподільності, централізації та, з іншого боку, муніципалізації, децентралізації, деконцентрації, деволюції тощо; в) одночасно є і конституційно-правовим, політичним і соціальним явищем; г) передбачає певні цілі і засоби їх досягнення, причому ці цілі можуть бути за своїм характером локальними, регіональними і глобальними.

До того ж існує кілька моделей унітарної організації держави, для яких унітаризм може розглядатися і як теорія унітарної форми державного устрою, і як конкретна унітарна держава – спосіб реалізації та втілення цієї теорії. При такому підході унітаризм як конституційно-правове явище фактично ототожнюється з науковою теорією про це явище, тобто конституційно-правова дійсність і її відображення в науковому знанні не розрізняються. В такому аспекті, поняття «унітаризм» містить філософію якісно певного державного устрою, воно становить теоретико-методологічну основу організації унітарного устрою. А «унітарність» – тип реальної державної організації, який відповідає всім принципам унітаризму і є втіленням його філософії.

Унітаризм також розглядається і як спосіб життя, як спосіб поєднання територіальної єдності і невіддільності в конституційних відносинах різних форм державності – від централізованих до децентралізованих, деконцентрованих, регіональних держав і місцевого самоврядування.

Сучасний етап розвитку унітаризму в Україні обумовлений істотними змінами у механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин та якісним оновленням системи, структури та змісту конституційного права. На наш погляд, сутність та зміст класичного муніципалізму необхідно розглядати та розуміти з різних позицій:

- **аксіологічної**, яка розкриває ціннісний потенціал феномену унітаризму як конституційно-правової та політичної ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про територію

держави, її устрій як конституційні цінності (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту) [25], в основі якої знаходиться симбіоз конституційно-правової теорії та практики. Так, наприклад, суверенність, поділ влади, верховенство права, непорушність, субсидіарність, пропорційність, системність, стабільність адміністративно-територіального устрою є сенсоутворюючими цінностями сучасного унітаризму;

- **гносеологічної (епістемологічної)**, що дає знання про процеси становлення та перманентного розвитку унітаризму в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Еволюція вітчизняного унітаризму – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких як правило є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загально цивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, соціально-правових, геополітичних, господарсько-економічних, духовно-культурних, екологічних, національних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку суверенної демократичної державності;

- **онтологічної**, що концептуалізує феномен унітаризму як особливу форму існування суспільної свідомо-

сті та механізму втілення у буття людини ідеалів вітчизняного конституціоналізму та ідей авторитету державної території як фундаментальної конституційної цінності, поваги до її цілісності та неподільності, а саме – унітаристської свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності державної унітарності та правових норм, на основі яких вони визнаються Українським народом і державою, встановлюють гарантії конституційного ладу України, моделюють можливості захисту різнопланових інтересів Українського народу, держави, територіальних громад та людини за місцем її проживання за допомогою дій та кроків публічної влади.

Ми вважаємо, що означений аспект є одним з ключових як у процесі формування сучасного унітаризму в Україні цілому, зміцнення єдності та цілісності державної території, так і в плані розвитку демократії, децентралізації та місцевого самоврядування. Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі зміцнення унітарності України має бути формування специфічних конституційно-правових унітаристських установок та унітаристського мислення суспільства, розвиток унітаристської культури, витребуваність у народі самого принципу унітаризму;

- **вітальної**, яка фіксує такі детермінанти та телеологічні орієнтири існування унітаризму, які мають життєутворююче значення не лише для суспільства і держави в цілому, а і людини та територіальних громад. Саме територія є неодмінною умовою розвитку всього державного життя. Територія,

поряд з категоріями «народ» та «влада», утворює тріаду елементів, які формують державу [26, с. 3]. При цьому територія держави не лише уможливує саме виникнення, існування, організацію та функціонування держави, виступаючи як «простір самовизначення народу, в межах якого держава здійснює свій суверенітет та свою юрисдикцію» [27, с. 6], а і стає просторовою основою свого поділу на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою створення для всіх громадян незалежно від місця їх проживання сприятливих умов для розвитку людського потенціалу, забезпечення необхідного рівня надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг, функціонування раціональної системи управління соціально-економічними процесами, сталого розвитку тощо.

Традиційно поділ державної території на адміністративно-територіальні одиниці зумовлений географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками. У силу цього, територія у просторовому вимірі оптимально фіксує у собі як складні проблеми загальнодержавного значення, так і елементарні питання людської життєдіяльності, політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людини у будь-якій галузі суспільного розвитку. В унітарній державі це в цілому обумовлює особливу унітарну соціальність;

- **цивілізаційної**: осмислення як історичного, так і сучасного досвіду унітаризму через призму цивілізаційного підходу дозволяє зрозуміти перспективи політичного та соціально-економічного розвитку України

як суверенної держави у віддаленому майбутньому. Цивілізаційний підхід дозволяє зрозуміти сенс національного досвіду унітаризму та порівняти його з досвідом унітаризму тих зарубіжних демократій, де він став стійкою цивілізаційною традицією. У цьому аспекті, зокрема, розкривається процес формування парадигмальної конструкції унітаризму як теоретичного відображення політичної, соціально-економічної, екогуманістичної, інформаційної та національної безпекової стратегії та практики розвитку Українського народу та української державності;

- **праксеологічної**, яка дає знання про сучасний унітаризм як практику територіальної організації і функціонування публічної влади та реалізації прав людини, яка склалася під впливом загальноновизнаних ідей та принципів сучасного конституціоналізму та муніципалізму.

Так, зокрема, у даний час найбільш актуальним завданням держави та державної влади стає захист суверенітету, забезпечення цілісності та недоторканності території України; суспільний розвиток, насамперед – розвиток людського капіталу, захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, європейська і євроатлантична інтеграція (створення необхідних умов для набуття повноправного членства у ЄС і НАТО); відновлення територіальної цілісності в межах міжнародно визнаних кордонів України, розвиток оборонних і безпекових спроможностей, які унеможливили б збройну агресію проти України шляхом збільшення ціни цієї агресії; здатність суспільства та держави швидко й адекватно реагувати

на зміну безпекового середовища й підтримувати стає функціонування своїх основних механізмів. Реалізація цих та інших пріоритетів має забезпечуватися шляхом відновлення миру та державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, здійснення необхідного комплексу супутніх міжнародно-правових, політико-дипломатичних, національних, екогуманітарних та соціально-економічних заходів тощо.

На наше переконання, однією з парадигмальних засад реалізації відповідних державницьких завдань та цілей має бути доктрина українського унітаризму.

Щодо ролі муніципальної влади у відповідних процесах, то вона полягає не тільки у реалізації нею своїх самоврядних функцій та повноважень, а й утворенні та послідовній реалізації різноманітних організаційно-правових форм, способів, засобів, напрямів безпосередньої публічно-самоврядної діяльності, які б сприяли якомога більш повному включенню населення у процес вирішення проблем місцевого життя, стимулюванню інтересу й ініціативи до самоорганізації. Саме ця обставина формує як практичне значення ефективної, побудованої на європейських стандартах муніципальної демократії, організації та діяльності муніципальної влади, так і науково-дослідницький інтерес до вказаної проблематики, враховуючи колосальний соціальний запит на методологічно осмислену інформацію, яка б висвітлювала багатогранні аспекти публічно владної діяльності місцевого самоврядування, у тому числі й насам-

перед в аспекті зміцнення вітчизняного унітаризму;

- **функціональної**, яка передбачає відображення ролі і значення публічної (державної та муніципальної) влади як динамічної системи та цілеспрямованої діяльності, через яку, власне кажучи, реалізується функціонально-телеологічне призначення держави та практична підвалина сучасного унітаризму. Адже сила сучасної демократичної держави визначається, насамперед, тим, наскільки ефективно вона виконує свої функції, наскільки є результативною проведена нею внутрішня та зовнішня політика. Так, унітарна держава має свої особливі якості, які, в тому числі, характеризують її державний устрій (юридичне оформлення унітаризму), що виявляються в її політиці по-різному в кожній країні, суспільстві, у конкретних ситуаціях відповідно до завдань, які розв'язуються суспільством, поставленими цілями, правами, свободами і законними інтересами громадян, тобто це ефективна, повноцінна, авторитетна й впевнена в собі держава, яка чітко виконує усі свої функції і соціальне призначення.

Як вказує історія розвитку держав, механізм держави буде лише тоді ефективним, лише коли будуть успішно вирішуватися поставлені перед нею економічні, політичні та соціальні завдання, коли будуть забезпечуватися стабільність влади та її державно-правових інститутів, правильно використовуватися методи державно-правового регулювання, підтримуватися належний баланс у системі елементів, які складають механізм держави, а органи держави будуть виконувати усі покладені на них функції,

тобто діяльність механізму держави буде відповідати корінним інтересам суспільства та громадян.

Такий підхід свідчить про перехід у функціональній теорії держави від традиційного акценту на формальні її складові до так званого «людського чиннику» з позицій широкого гуманістичного підходу, покликаного привести до певної переоцінки співвідношення об'єктивних і суб'єктивних чинників у системі управління суспільством на користь та в інтересах останнього. Зокрема, людський вимір проблематики функціонування механізму й апарату держави є методологічною основою, що дає можливість предметніше аналізувати нові для юридичної науки, однак надзвичайно актуальні, важливі і дуже складні питання політики і права, національної безпеки і оборони, інформаційного та кадрового забезпечення, організації і проходження публічної служби тощо [28–29];

- **організаційної**, що дає інформацію про інституціональні особливості сучасного унітаризму у контексті виникнення, формування та розвитку та системні якості суб'єктів та організаційних структур унітарної державності. У цьому аспекті під конституційним механізмом державної влади слід розуміти засновану на правових принципах єдину систему взаємопов'язаних, публічних, легальних, нормативно визначених і організаційно та функціонально забезпечених інститутів, що мають на меті практичну реалізацію функцій держави та спираються на наявні ресурси. При цьому, під структурою конституційного механізму державної влади доцільно розуміти складну багаторівневу систе-

му нормативних та інституційних засобів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований, результативний вплив на державно-владні відносини шляхом взаємозумовленого, збалансованого функціонування усіх структурних елементів з метою створення оптимальних політичних, економічних, соціальних, духовно-культурних, ідеологічних, правових та інших умов для функціонування суверенної, незалежної, демократичної, правової держави, а унітарність – в якості одного організаційних принципів її існування [30];

- **ідеологічної (пропагандистської):** однобічний характер тлумачення феномену території у конституційному праві та спрощене розуміння адміністративно-територіальних процесів не лише заважало і заважає дослідженню і вивченню проблем вітчизняного унітаризму, а і стало однією з причин перманентної дестабілізації його засад у реальній конституційній практиці протягом усіх років державної незалежності України в політичному, економічному, правовому та навіть духовно-культурному і психологічному вимірах.

Саме це здебільшого й сприяло виникненню одіозних міфів і соціальних фантомів про федералізм як «найбільш завершену форму регіоналізму та неодмінну умову для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина» [31, с. 42]. Тобто сьогодні існує серйозне протиріччя між доктринальними уявленнями про сутність та зміст унітаризму, умови його ефективного функціонування, розвитку та трансформації, що домінують у мисленні і діяльності вчених і політиків та

реальною практикою розвитку самої унітарної системи територіальної організації держави. До того ж, дискусія про федералізм і унітаризм в Україні, періодично з'являючись, на сьогоднішній день вже перестала бути питанням звичайного академічного або політичного діалогу [32, с. 15]. У силу цього, на наше глибоке переконання, формування цілісної парадигмально-конституційної основи сучасного українського унітаризму відіграватиме вагому ідейно-пропагандистську роль у процесах протидії здебільшого проросійськи орієнтованим концептам федералізації України [31; 33–39];

- **дефінітивної (категоріальної),** що базується на припущенні здатності унітаризму як понятійного елемента виокремити систему категорій сучасного конституційного права («територія держави», «державний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «унітарність», «унітарний устрій», «регіоналізм», «регіоналізація», «муніципалізм», «муніципалізація», «децентралізація», «деконцентрація» тощо).

Висновки. По-перше, тільки у своїй єдності означені та інші аспекти у розумінні сутності унітаризму (у тому числі у контексті ідей та цінностей світового конституціоналізму, його змістових та системно-структурних характеристик, серед яких свобода, суверенітет, солідарність, демократія, правовладдя (верховенство права), поділ влади) дозволяють говорити про існування даного феномену не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні,

історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів.

По-друге, такий симбіоз сутнісних, змістових та системно-структурних характеристик сучасного унітаризму дозволяє розуміти, розвивати, захищати унітарну державність. Адже, тільки за умови такої парадигмально-конституційної, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу унітаристська ідея стає оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про коло-сальний гуманістичний потенціал сучасного українського унітаризму.

По-третє, унітаризм не повинен ототожнюватися виключно з традиційними організаційними або функціональними атрибутами унітарної форми державного устрою. Унітаризм є багатовимірним соціально-політичним та конституційним явищем: це і ідея, і теорія, і науковий напрям, і соціально-політична та конституційна практика, і конституційна форма існування та функціонування народу (народоправство), держави (державність), регіонів (регіоналізм) та територіальних громад (громадоправство та муніципалізм), і історичний стан національної державності та української регіональної цивілізації (національна ідентичність), і прояв громадянськості (унітарна правосвідомість) тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентраліза-

ції влади), внесений Президентом України 13.12.2019, реєстр. №2598 *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (Дата звернення 22.III.2020)

2. Проект Закону (доопрацьований) про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), внесений Президентом України 27.12.2019, реєстр. №2598 *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (Дата звернення 22.III.2020)

3. Гончаренко О. (Де)централізація? Чим небезпечні зміни в Конституцію, запропоновані Зеленським. *Українська правда*. Інтернет-видання. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/12/20/7235436/> (Дата звернення 22.III.2020)

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

5. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. *Голос України*. 1995. 10 червня.

6. Конституція (Основний Закон) України: Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80> (дата звернення 22.III.2020)

7. Гречко О. О. Принцип єдності та цілісності державної території як гарантія унітарного характеру української держави. *Право і Безпека: наук. журн.* 2014. № 4(55). С. 12–16.

8. Колісник В. Перспективи удосконалення державно-територіального устрою України: відновлення унітаризму чи перехід до федералізму? *Права людини: ін-*

форм. бюл. Харк. правозахис. групи. 2014. № 10 (1-15 квітня). С. 6–9.

9. Кресіна І. О., Стойко О. М. Еволюція унітаризму в Україні: між консолідацією та консервацією. *Право України*. 2014. № 9. С. 45–52.

10. Курас І. Федерація чи унітарна держава? (Загальнонаціональні та регіональні державотворчі інтереси в сучасній Україні). *Політика і час*. 1993. № 6. С. 4–8.

11. Романюк О. І. Унітаризм VS федералізація: проблема державного устрою України в контексті конституційної реформи. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія: зб. наук. пр. НЮУ ім. Я. Мудрого. Харків: Право, 2014. 2014. № 3 (22). С.111–119.

12. Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Київ, 2000. 34 с.

13. Концепція нової Конституції України: Схвалена Постановою Верховної Ради Української РСР «Про Концепцію нової Конституції України» від 19 червня 1991 року № 1213-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 35. ст. 466

14. Проект Конституції України, винесений Верховною Радою України на все-народне обговорення: Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 року № 2525-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. ст. 550

15. Концепція адміністративної реформи в Україні: Затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80#w13> (дата звернення 22.III.2020)

16. Концепція державної регіональної політики: Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 *Офіційний сайт Верховної Ради*

України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80#w13> (дата звернення 22.III.2020)

17. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 90

18. Концепція державної мовної політики: Схвалена Указом Президента України від 15 лютого 2010 року № 161/2010. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161/2010?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80> (дата звернення 22.III.2020)

19. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. ст.81

20. Міщук В. В. Унітаризм як принцип державного устрою. *Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2010. № 4/2010. С. 12–16.

21. Савчин М. В. Конституційне право України: підручник. Київ: Правова єдність, 2009. 1008 с.

22. Кушніренко А. Принцип унітаризма как форма государственного единства и базовая ценность конституционного строя Украины. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2014. Nr. 6(10). Pp . 56–60.

23. Гетьман А. Б. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2013. 189 с.

24. Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2018. 228 с.

25. Бондар М. Територія як конституційна цінність: поєднання публічно-влад-

них та приватно-особистісних засад. *Право України*. 2014. № 9. С. 22–31.

26. Сысоева Е. А. Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; История учений о праве и государстве». Ростов-на-Дону, 2006. С. 3.

27. Бабурин С. Н. Территория государства: Теоретико-правовые проблемы: автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория права и государства; История права и государства; История правовых и политических учений». Москва, 1998. 50 с.

28. Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: монографія. Київ: Логос, 2012. 512 с.

29. Лощихін О. М. Функції сучасної держави: нарис юридичної теорії: монографія. Київ: Логос, 2013. 228 с.

30. Шатіло В. А. Конституційний механізм державної влади в Україні: проблеми співвідношення організаційних структур і функцій: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2018. 496 с.

31. Тихонов В. Манифест федерализма, или путь к демократическому государству. Луганск, 2004. С. 42. 64 с.

32. Реньов Є. В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2017. 20 с.

33. Бузина О. Украина. Федерализм и антифедерасты. *Олесь Бузина. Авторский сайт-сообщество*. URL: <https://buzina.org/povtorenie/2465-federalism.html> (дата звернення 22.III.2020).

34. Ветров В. Федеративная Украина – так ли страшен черт, как его малюют? *Новости Украины*. URL: <https://from-ua.com/>

[eso/f0aa468b86251.html](https://from-ua.com/eso/f0aa468b86251.html) (дата звернення 22.III.2020).

35. Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави. *Голос України*. 2009. № 194 (4694). 15 жовтня. С. 4–5.

36. Медведчук В. Доктринальна модель побудови федеративної держави: українська ретроспектива і сучасність. *Право України*. 2013. № 9. С. 289–305.

37. Мочалов А. Азбука федерализма. Лекция первая. *Сайт Общественного движения «Украинский выбор – Право народа»*. URL: <http://vybor.ua/video/federalization/aleksandr-mochalov-azbuka-federalizma-lekciya-pervaya.html> (дата звернення 22.III.2020)

38. Мучник Г. Унитарная нетерпимость или федеративное добрососедство? *Еженедельник 2000*. URL: <http://2000.net.ua/2000/svoboda-slova/sotsium/81302> (дата звернення 22.III.2020)

39. Толочко П. Нам нужно федеративное государство. *Сайт Общественного движения «Украинский выбор – Право народа»*. URL: <http://vybor.ua/video/federalization/nam-nujno-federativnoe-gosudarstvo.html> (дата звернення 22.III.2020).

REFERENCES:

1. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : vid 13.12.2019, № 2598 [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power), submitted by the President of Ukraine from 13.12.2019, № 2598]. (n.d.). *rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 [in Ukrainian].

2. Proekt Zakonu (doopratsovanyi) pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : vid 27.12.2019, № 2598 [Draft Law (Revised) on Amendments to the Constitution of

Ukraine (on decentralization of power) from 27.12.2019, № 2598]. (n.d.). *rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 [in Ukrainian].

3. Honcharenko, O. (2019). (De)tsentralizatsiia? Chym nebezpechni zminy v Konstytutsiiu, zaproponovani Zelenskym [(De)centralization? What are the dangerous amendments to the Constitution proposed by Zelensky]. *www.pravda.com.ua*. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/12/20/7235436/> [in Ukrainian].

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

5. Konstytutsiinyi dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy «Pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy» : vid 8.06.1995 [Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine «On the Fundamental Principles of Organization and Functioning of State Power and Local Self-Government in Ukraine for the Period Before the Adoption of the New Constitution of Ukraine» from 8.06.1995]. (1995). *Holos Ukrainy*, 10 chervnia [in Ukrainian].

6. Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Ukrainy: vid 20 kvitnia 1978 r. [The Constitution (Basic Law) of Ukraine from April, 1978]. (n.d.). *rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80> [in Ukrainian].

7. Hrechko, O. O. (2014). Pryntsyp yednosti ta tsilisnosti derzhavnoi terytorii yak harantiia unitarnoho kharakteru ukrainskoi derzhavy [The principle of unity and integrity of the state territory as a guarantee of the unitary character of the Ukrainian state]. *Pravo i Bezpeka – Law and Security*, 4(55), 12-16 [in Ukrainian].

8. Kolisnyk, V. (2014). Perspektyvy udoskonalennia derzhavno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: vidnovlennia unitaryzmu chy perekhid do federalizmu? [Prospects for improvement of the state-territorial system of Ukraine: restoration of unitarism or transition to federalism?] *Prava liudyny – Human Rights*, 10, 6-9 [in Ukrainian].

9. Kresina, I. O., & Stoiko, O. M. (2014). Evoliutsiia unitaryzmu v Ukraini: mizh konsolidatsiieiu ta konservatsiieiu [The Evolution of Unitarianism in Ukraine: Between Consolidation and Conservation]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 9, 45-52 [in Ukrainian].

10. Kuras, I. (1993). Federatsiia chy unitarna derzhava? (Zahalnonatsionalni ta rehionalni derzhavotvorchi interesy v suchasni Ukraini) [Federation or unitary state? (National and regional state-building interests in contemporary Ukraine)]. *Polityka i chas – Politics and time*, 6, 4-8 [in Ukrainian].

11. Romaniuk, O. I. (2014). Unitaryzm VS federalizatsiia: problema derzhavnoho ustroiu Ukrainy v konteksti konstytutsiinoi reformy [Unitarianism VS federalization: the problem of Ukrainian state system in the context of constitutional reform]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho». Serii: Filosofiia, filosofiia prava, politolohiia, sotsiolohiia – The Bulletin of Yaroslav Mudryi National Law University. Series: Philosophy, Philosophies of Law, Political Science, Sociology*, 3(22), 111-119 [in Ukrainian].

12. Teleshun, S. O. (2000). Derzhavnyi ustroi Ukrainy: problemy teorii i praktyky [State System of Ukraine: Problems of Theory and Practice]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

13. Kontseptsiiia novoi Konstytutsii Ukrainy : vid 19.06.1991 r. № 1213-XII [Concept of the New Constitution of Ukraine from 19.06.1991, № 1213-XII]. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Bulletin of Verkhovna Rada of USSR*, 35. Art. 466 [in Ukrainian].

14. Proekt Konstytutsii Ukrainy : vid 1.07.1992 r. [The draft of Constitution of Ukraine from 1.07.1992]. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 37. Art. 550 [in Ukrainian].
15. Kontsepsiia administratyvnoi reformy v Ukraini : vid 22.07.1998, № 810/98 [The concept of administrative reform in Ukraine from 22.07.1998, № 810/98]. (n.d.). rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80#w13> [in Ukrainian].
16. Kontsepsiia derzhavnoi rehionalnoi polityky : vid 25.05.2001, № 341/2001 [Concept of national regional policy from 25.05.2001, № 341/2001]. (n.d.). rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161/2010?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80> [in Ukrainian].
17. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky» : vid 5.02.2015 r [Law of Ukraine «On the principles of state regional policy» from 5.02.2015]. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 13. Art. 90 [in Ukrainian].
18. Kontsepsiia derzhavnoi movnoi polityky : vid 15.02.2010 r., № 161/2010 [Concept of state language policy from 15.02.2010, № 161/2010]. (n.d.). rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161/2010?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80> (data zvernennya 22.III.2020) [in Ukrainian].
19. Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukrainskoi movy yak derzhavnoi» : vid 25.04.2019 r. [Law of Ukraine «On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as State» from 25.04.2019]. (2019). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 21. Art. 81 [in Ukrainian].
20. Mishchuk, V. V. (2010). Unitaryzm yak pryntsyyp derzhavnoho ustroiu [Unitarianism as a Principle of Government]. *Universytetski naukovi zapysky – University Scientific Notes*, 4, 12-16 [in Ukrainian].
21. Savchyn, M. V. (2009). *Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
22. Kushnirenko, A. (2014). Printsip unitarizma kak forma gosudarstvennogo edinstva i bazovaya tsennost konstitutsionnogo stroya Ukrainy [The principle of unitarism as a form of state unity and the basic value of the constitutional system of Ukraine]. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 6(10), 56-60 [in Russian].
23. Hetman, A. B. (2013). *Konstytutsiino-pravovi zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy [Constitutional and legal principles of the administrative and territorial structure of Ukraine]*. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
24. Hrechko, O. O. (2018). *Pryntsypy terytorialnoho ustroiu Ukrainy: konstytutsiino-pravovyi aspekt [Principles of territorial structure of Ukraine: constitutional and legal aspect]*. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
25. Bondar, M. (2014). *Terytoriia yak konstytutsiinatsinnist: poiednannia publichno-vladnykh ta pryvatno-osobystisnykh zasad [Territory as Constitutional Value: Combining Public-Power and Private-Personal Foundations]*. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 9, 22-31 [in Ukrainian].
26. Sysoeva, E. A. (2006). *Kategoriya «territoriya» v pravovoy teorii i praktike zakonodatelnogo regulirovaniya federativnogo ustroystvasovremennoy Rossii [The category «territory» in the legal theory and practice of legislative regulation of the federal structure of modern Russia]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Rostov-on-Don [in Russian].
27. Baburin, S. N. (1998). *Territorija gosudarstva: Teoretiko-pravovye problemy [Territory of the State: Theoretical and Legal Problems]*. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Moscow [in Russian].

28. Volynets, V. V. (2012). *Funktsii suchasnoi derzhavy: teoretyko-pravovi problemy* [Functions of the modern state: theoretical and legal problems]. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].

29. Loshchykhin, O. M. (2013). *Funktsii suchasnoiderzhavy: narys yurydychnoi teorii* [Functions of the modern state: an outline of legal theory]. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].

30. Shatilo, V. A. (2018). Konstytutsiinyi mekhanizm derzhavnoi vlady v Ukraini: problemy spivvidnoshennia orhanizatsiinykh struktur i funktsii [The constitutional mechanism of state power in Ukraine: problems of correlation of organizational structures and functions]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

31. Tihonov, V. (2004). *Manifest federalizma, ili put k demokraticheskomu gosudarstvu* [The manifestation of federalism, or the path to a democratic state]. Lugansk [in Russian].

32. Renov, Ye. V. (2017). Tsinnosti konstytutsiinoho ladu Ukrainy ta yikh pravova rehlementatsiia [Values of the constitutional order of Ukraine and their legal regulation]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

33. Buzina, O. (2009). Ukraina. Federalizm i antifederasty [Ukraine. Federalism and anti-federation]. *buzina.org*. Retrieved from <https://buzina.org/povtorenie/2465-federalism.html> [in Russian].

34. Vetrov, V. (2010). Federativnaya Ukraina – tak li strashen chert, kak ego malyuyut? [Federated Ukraine – is the devil so terrible as he is painted?]. *from-ua.com*.

Retrieved from <https://from-ua.com/eco/f0aa468b86251.html> [in Russian].

35. Kolesnichenko, V., & Bortnik, R. (2009). Federativna Ukraina: bezalternativna alternatyva rozvytku Ukrainskoi derzhavy [Federal Ukraine: an alternative to the development of the Ukrainian state.]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 194(4694), 4-5 [in Ukrainian].

36. Medvedchuk, V. (2013). Doktrynalna model pobudovy federativnoi derzhavy: ukrainska retrospektyva i suchasnist [A doctrinal model of building a federal state: Ukrainian retrospective and modernity]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukrain*, 9, 289-305 [in Ukrainian].

37. Mochalov, A. (2013). Azbuka federalizma. Lekciya pervaya [The ABC of federalism. Lecture one]. *vybor.ua*. Retrieved from <http://vybor.ua/video/federalization/aleksandr-mochalov-azbuka-federalizma-lekciya-pervaya.html> [in Russian].

38. Muchnyk, H. (2012). Unytarnaia neterpymost yly federativnoe dobrososedstvo? [Unitary Intolerance or Federal Neighborhood?]. *www.2000.ua*. Retrieved from https://www.2000.ua/v-nomere/svoboda-slova/ekspertiza_svoboda-slova/unitarnaja-neterpimost-ili-federativnoe-dobrososedstvo_arhiv_art.htm [in Russian].

39. Tolochko, P. (2016). Nam nuzhno federativnoe gosudarstvo [We need a federal state]. *vybor.ua*. Retrieved from <http://vybor.ua/video/federalization/nam-nujno-federativnoe-gosudarstvo.html> [in Russian].

Нестерович Володимир Федорович,

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, вулиця Донецька, 1, Сєвєродонецьк, Луганська область, 93400, тел. (06452) 9-09-88, емейл: mail@lduvs.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0003-2614-0426>

ГРОМАДЯНСТВО ЯК ОДНА З КЛЮЧОВИХ ВИМОГ ДЛЯ НАБУТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТИВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА

Анотація. У статті розкрито громадянство як одна з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права. Вказано, що громадянство України як одна з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права характеризується низкою наступних сутнісних рис: 1) правовий характер; 2) документальна підтвердженість; 3) взаємообумовленість прав і обов'язків між громадянином та державою; 4) постійність; 5) транскордонний характер при реалізації активного виборчого права на загальнонаціональних виборах.

У статті зазначено, що відсутність в іноземців виборчого права ще не означає, що вони взагалі не можуть приймати участь у проведенні виборів в Україні. Вітчизняне виборче законодавство передбачає дві форми участі іноземців у проведенні виборів в Україні: 1) здійснення офіційного спостереження за ходом виборів у складі міжнародних та іноземних делегацій, за виключенням осіб, які є громадянами (підданими) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом; 2) висвітлення підготовки та проведення виборів у складі акредитованих, як правило, іноземних засобів масової інформації. Усі інші форми участі іноземців є обмеженими, або прямо забороненими виборчим законодавством України.

Зроблено висновок, що під впливом глобалізаційних та інтеграційних процесів, які відбуваються в сучасному світі, поступово зростає кількість країн, чие конституційне законодавство дозволяє іноземцям не лише голосувати на деяких виборах, але й висувати свою кандидатуру на певні виборні посади в органах публічної влади. У закріпленні суб'єктивного виборчого права іноземців в конституціях держав різних регіонів світу запропоновано виділити два підходи: 1) конституція держави надає виборче право іноземцям, але не передбачає якихось додаткових умов для цього; 2) конституція держави надає виборче право іноземцям, але з певними умовами, до яких здебільшого належить можливість голосувати лише на певних видах виборів та проживання на території держави певний проміжок часу.

Ключові слова: громадянство, громадянин, іноземець, виборчий ценз, суб'єктивне виборче право.

CITIZENSHIP AS ONE OF THE KEY REQUIREMENTS FOR THE ACQUISITION AND REALIZATION OF SUBJECTIVE SUFFRAGE

Abstract. The article describes the citizenship as one of the key requirements for the acquisition and realization of subjective suffrage. It is stated that citizenship of Ukraine as one of the key requirements for acquisition and realization of subjective suffrage is characterized by a number of the following essential features: 1) legal character; 2) documentary evidence; 3) the interdependence of rights and obligations between the citizen and the state; 4) permanence; 5) cross-border nature in the exercise of active suffrage in national elections.

The article states that the absence of voting rights by foreigners does not mean that they cannot participate in elections in Ukraine at all. Domestic electoral law provides for two forms of foreign participation in elections in Ukraine: 1) official election observation of international and foreign delegations, with the exception of persons who are citizens of a state recognized by the Verkhovna Rada of Ukraine as an aggressor or state-occupier; 2) coverage of the preparation and conduct of elections as part of accredited, as a rule, foreign media. All other forms of foreign participation are restricted or expressly prohibited by the electoral law of Ukraine.

It is concluded that under the influence of globalization and integration processes taking place in the modern world, the number of countries whose constitutional legislation allows foreigners not only to vote in certain elections but also to nominate themselves for certain elected positions in public authorities is gradually increasing. There are two approaches to establishing the subjective suffrage of foreigners in the constitutions of states of different regions of the world: 1) the constitution of the state grants suffrage to foreigners, but does not provide any additional conditions for this; 2) the constitution of the state gives the right to vote to foreigners, but with certain conditions, which mostly include the possibility to vote only at certain types of elections and residence in the territory of the state for a certain period of time.

Keywords: citizenship, citizen, foreigner, electoral qualification, subjective suffrage.

Постановка проблеми. У конституційному досвіді вже давно набуло загальноприйнятого характеру, що однією з найбільш важливих вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права є громадянство. З поміж усіх конституційно-правових статусів саме громадянство надає найбільше переваг для особи, особливо коли мова йде про політичні права та участі в управлінні державними справами. Тому цілком логічним є те, що громадяни в юридичному сенсі складають поняття «народ», який у переважній більшості конституцій держав, у тому числі й України, визнаний носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в державі [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання громадянства загалом та як однієї з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права знайшло своє відображення у працях таких українських вчених як Н. Камінська [2], Д. Ковриженко [3], Ю. Ключковський [4], О. Марцеляк [5], В. Погорілко [6], М. Савчин [7], М. Ставнійчук [6], В. Федоренко [6, 8] тощо. Окремі питання набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права автором було розкрито у попередніх публікаціях [9, 10]. Однак, не зважаючи на вище наведені наукові праці зазначених вчених, питання громадянства як однієї з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права, й досі залишається не до кінця дослідженим.

Формування цілей. Метою цієї статті є розкриття громадянства як однієї з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права.

Виклад основного матеріалу. Громадянство є ключовою умовою для

реалізацією особою свого виборчого права у переважній більшості держав світу, у тому числі й в Україні. Громадянство України, відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадянство України», – це «правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. [...] Громадянином України є особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України» [11]. Громадянство як умову набуття та реалізації особою виборчого права у конституційному праві прийнято позначати терміном «ценз громадянства» (англ. Citizenship requirement, Nationality requirement), який вже давно є усталеною юридичною категорією. У Документі Венеціанської комісії «Європейська демократична спадщина» (англ. Europe's Electoral Heritage, CDL (2002) 7 rev.) 2002 року зазначено, що виборчі права завжди підпорядковані умові громадянства, а більшість країн «роблять політичні права залежними від громадянства» [12].

Громадянство України як одна з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права характеризується низкою наступних сутнісних рис:

1. Правовий характер – порядок набуття та реалізації громадянами своїх виборчих прав визначається Конституцією і законами України та здійснюється відповідно до вимог та у порядку, який передбачений чинним законодавством України. До основних законодавчих актів, які регулюють порядок набуття та реалізації громадянами своїх виборчих прав, слід віднести Виборчий кодекс України від 19

грудня 2019 року № 396-IX [13] та Закони України «Про громадянство» 18 січня 2001 року № 2235-III [11], «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV [14] та «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V [15].

2. Документальна підтвердженість – при реалізації виборчого права громадянин у більшості випадків має підтвердити свою особу шляхом надання відповідній уповноваженій особі документа, який засвідчує її громадянство України. Наприклад, згідно з ч. 1 ст. 8 Виборчого кодексу України, документом, який підтверджує особу та громадянство України виборця, є: 1) паспорт громадянина України (у вигляді паспортної книжечки або картки); 2) тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України); 3) картка (довідка) установи кримінально-виконавчої системи, що повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік народження, громадянство, фотографію особи, підпис керівника та печатку установи (для осіб, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи); 4) паспорт громадянина України для виїзду за кордон; 5) дипломатичний паспорт; 6) службовий паспорт; 7) військовий квиток (для військовослужбовців строкової служби) [13].

3. Взаємообумовленість прав і обов'язків між громадянином та державою – громадяни, які відповідають встановленим вимогам, мають право з дотриманням чинного законодавства України обирати та бути обраними на виборну посаду або пост на виборах, а обов'язок держави полягає у створенні належних умов, які забезпе-

чать громадянам реалізацію виборчих прав при проведенні вільних та демократичних виборів на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

4. Постійність – набуття особою громадянства одного разу достатньо для безперервної реалізації свого виборчого права на виборах до моменту виходу особи з громадянства або його втрати. Однак для гарантованої реалізації громадянином своїх виборчих прав він все таки повинен вчиняти певні активні дії, наприклад, висувати свою кандидатуру для участі у виборах та подавати до відповідної виборчої комісії необхідний пакет документів, перевіряти себе у списках виборців напередодні голосування, тимчасово змінювати свою виборчу адресу для голосування на виборах тощо.

5. Транскордонний характер при реалізації активного виборчого права на загальнонаціональних виборах – громадянин, який є виборцем, може проголосувати на президентських та парламентських виборах навіть, коли знаходиться за межами території України. Для реалізації свого активного виборчого права виборці, які на загальнонаціональних виборах перебувають закордоном, мають стояти на консульському обліку та у день голосування за місцевим часом прийти до дипломатичної установи України, де утворена закордонна виборча дільниця, для здійснення свого волевиявлення на виборах.

Отже, в Україні право голосу на виборах, а також право балотуватися на виборні посади до представницьких органів публічної влади мають виключно громадяни України. Відсутність в іноземців виборчого права

в Україні на сьогодні є більш ніж виправданим з огляду на ті виклики та загрози, з якими Україна зіткнулася у 2014 році та котрі продовжують мати місце і по цей час. Мова передусім йде про агресивні та підступні дії Російської Федерації, які включають до себе цілий комплекс геополітичних, військових, соціальних, культурних та інших заходів, які спрямовані проти державного суверенітету та територіальної цілісності України.

Однак відсутність в іноземців виборчого права ще не означає, що вони взагалі не можуть приймати участь у проведенні виборів в Україні. Вітчизняне виборче законодавство передбачає дві форми участі іноземців у проведенні виборів в Україні: 1) здійснення офіційного спостереження за ходом виборів у складі міжнародних та іноземних делегацій, за виключенням осіб, які є громадянами (підданими) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом; 2) висвітлення підготовки та проведення виборів у складі акредитованих, як правило, іноземних засобів масової інформації. Усі інші форми участі іноземців є обмеженими, або прямо забороненими виборчим законодавством України. Головною метою цього є передусім недопущення будь-яких проявів іноземного впливу та втручання у внутрішньополітичне життя України під час підготовки та проведення виборів.

Виборче законодавство України встановлює наступні обмеження та заборони щодо участі іноземців у проведенні виборів в Україні:

1. Неможливість іноземців приймати участь у виборах у статусі виборців та кандидатів на виборні по-

сади до представницьких органах публічної влади. Право голосувати та бути обраним на виборах в Україні, як вже зверталася увага вище, є виключним правом громадян України.

2. Заборона щодо будь-якої участі іноземців під час проведення передвиборної агітації. За загальним правилом виборчим законодавством більшості країн світу забороняється участь іноземців під час проведення передвиборної агітації. Така заборона є цілком логічною, оскільки проведення передвиборної агітації є внутрішньою справою громадян суверенної держави, які самі шляхом відкритого обговорення у суспільстві, повинні визначити слабкі та сильні сторони кандидатів на виборні посади або політичних партій, які беруть участь у виборах. Тому проведення передвиборної агітації іноземцями розглядається не інакше як втручання у внутрішні справи суверенної держави шляхом нав'язування громадянам цієї держави думки іноземних суб'єктів. Відтак виборче законодавство України чітко встановлює заборону на участь у передвиборній агітації особам, які не є громадянами України. Зокрема, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 57 Виборчого кодексу України, іноземцям та особам без громадянства забороняється участь у передвиборній агітації, у тому числі шляхом журналістської діяльності чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки кандидата (кандидатів) чи суб'єкта їх висування [13].

3. Заборона щодо іноземного фінансування виборчих кампаній кандидатів та політичних партій

як суб'єктів виборчого процесу. За загальним правилом національним законодавством більшості країн світу забороняється іноземне фінансування виборчих кампаній кандидатів та політичних партій як суб'єктів виборчого процесу [16]. Виключенням з цього правила не є й Україна, виборче законодавство якої чітко вказує, що іноземцям та особам без громадянства забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду політичної партії чи кандидата на виборну посаду [13]. Заборона щодо іноземного фінансування виборчих кампаній в Україні є більш ніж виправданим, оскільки участь іноземних грошей у виборчому процесі становить загрозу для суверенітету України.

Отже, конституційне законодавство переважної більшості країн світу, у тому числі й України не дозволяє іноземцям брати участь у виборах як у статусі виборця, так і кандидата на виборну посаду або пост. У конституційному праві суб'єктивне виборче право тісно пов'язане з інститутом громадянства, яке загалом виключає можливість безпосередньої участі іноземців у проведенні виборів. У конституціях деяких держав, наприклад у ст. 25 Конституції Анголи 2010 року, навіть прямо вказано на заборону набуття іноземцями та особами без громадянства виборчих прав [17].

Однак під впливом глобалізаційних та інтеграційних процесів, які відбуваються в сучасному світі, поступово зростає кількість країн, чие конституційне законодавство дозволяє іноземцям не лише голосувати на деяких виборах, але й висувати свою кандидатуру на певні виборні посади в органах публічної влади. Найчастіше

в зарубіжних країнах іноземці мають виборче право на місцевих виборах. Доволі часто іноземці отримують виборче право на місцевих виборах за взаємним принципом, за якого декілька держав укладають між собою міжнародний договір, що надає на місцевих виборах виборче право громадянам державам-учасницям цього договору, які знаходяться під час виборів за межами держави своєї громадянської належності.

На користь надання іноземцям виборчого права на місцевих виборах наводяться наступні аргументи: 1) іноземці сплачують усі податки та збори, а відтак повинні мати вплив на вирішення питань у межах місцевості, в якій вони проживають; 2) проживання у межах певної території іноземців протягом певного часу дозволяє їм об'єктивно оцінювати політичну та соціально-економічну ситуацію у країні, регіоні чи населеному пункті; 3) участь іноземців у місцевих виборах може підвищити явку виборців на виборах та пожвавити конкуренцію кандидатів та політичних партій під час виборчої кампанії; 4) іноземці, які будуть обрані на виборні посади до місцевих органів влади можуть сприяти залученню іноземних інвестицій до певної адміністративно-територіальної одиниці, а також впровадити нові передові управлінські практики під час перебування на виборній посаді; 5) іноземці, особливо які перебувають у громадянстві країн західної демократії, менше схильні до корупційних проявів під час перебування на виборній посаді в місцевому органі публічної влади.

Загалом у закріплені суб'єктивного виборчого права іноземців в кон-

ституціях держав різних регіонів світу слід виділити два підходи:

1. Конституція держави надає виборче право іноземцям, але не передбачає якихось додаткових умов для цього. Якщо у державі такі вимоги й існують, то вони встановлюються на рівні конституційного законодавства. Наприклад, у ст. 23 Конституції Кабо-Верде визначено, що іноземці, які проживають на території держави, можуть за законом мати право голосу на місцевих виборах [18]. У Марокко, згідно з ст. 30 Конституції, іноземні піддані, що мешкають на території країни, мають право участі у місцевих виборах на підставі положень законодавства, міжнародних конвенцій та відповідних традицій [19]. У Фінляндії відповідно до Розділу 14 Глави 2 Конституції 1999 року кожен іноземець, який постійно проживає в країні та досяг 18-річного віку, має право голосувати на місцевих виборах і місцевому референдумі в установленому законом порядку [20].

2. Конституція держави надає виборче право іноземцям, але з певними умовами, до яких здебільшого належить можливість голосувати лише на певних видах виборів та проживання на території держави певний проміжок часу. Наприклад, у ст. 63 Конституції Еквадору 2008 року, встановлено, що іноземці, які проживають в Еквадорі, мають право голосу на виборах, якщо вони законно проживали в країні щонайменше 5 років [21]. Більш високий термін проживання іноземців на території держави для набуття виборчого права передбачено у Венесуелі, де в ст. 64 Конституції вказано, що у виборах парафіяльних і муніципальних органів, а також органів

штатів можуть брати участь і іноземці, які досягли 18-річного віку і не менше 10 років проживають в Республіці, за винятком випадків, встановлених цією Конституцією і законом [22].

Конституційне законодавство держав-членів ЄС також допускає з певними обмеженнями можливість участі іноземців як виборців та кандидатів на виборні посади у рамках громадянства Європейського Союзу, яке було запроваджено Маастрихтським договором (англ. Maastricht Treaty) від 7 лютого 1992 року. Відповідно до ст. 8b цього Договору (нині ст. 19 консолідованої версії Договору про Європейський Союз) громадяни Європейського Союзу, мають активне та пасивне виборче право під час проведення муніципальних виборів в іншій державі-члені ЄС, а також у виборах до Європейського парламенту за умови постійного проживання на території цієї держави [23].

Протягом 1993 та 1994 років нововведені Маастрихтським договором положення з суб'єктивного виборчого права були деталізовані двома директивами Європейського Співтовариства. Так, Директива № 93/109 від 6 грудня 1993 року встановила детальні положення для здійснення права обирати та виступати кандидатом на виборах до Європейського парламенту громадянами Європейського Союзу, які проживають у державі-члені, громадянами якої вони не є [24]. Директива № 94/80 від 19 грудня 1994 року встановила детальні положення про здійснення права голосувати та виступати кандидатом на муніципальних виборах громадянами Європейського Союзу, які проживають у державі, громадянами якої вони не є [25].

Згодом виборче право громадян ЄС було закріплено у Хартії основних прав Європейського союзу (англ. The Charter of Fundamental Rights of the European Union) від 7 грудня 2000 року. Хартія визначає дві засади реалізації виборчого права громадян ЄС на території іншої держави члена-ЄС: 1) кожен громадянин Союзу має право голосувати та балотуватися в якості кандидата на виборах до Європейського парламенту в державі-члені, в якому він або вона проживає, на тих же умовах, що і громадяни цієї держави (ст. 39); 2) кожен громадянин Союзу має право голосувати та балотуватися в якості кандидата на місцевих виборах у державі-члені, в якому він або вона проживає на тих же умовах, що і громадяни цієї держави (ст. 40) [26]. Це означає, що громадянин однієї держави-члена Європейського Союзу, завдяки інституту громадянства ЄС, може взяти участь як виборець або кандидат на місцевих виборах іншої держави-члена ЄС чи на виборах Європейського парламенту. Єдиною умовою цьому є постійне проживання особи, яка має громадянство ЄС, на території іншої держави-члена Європейського Союзу.

На виконання вимог Маастрихтського договору конституції деяких держав-членів Європейського Союзу були доповнені відповідними положеннями. Зокрема, Конституція Франції 1958 року була доповнена статтею 88-3, яка визначає, що на основі взаємності і в порядку, передбаченому Договором про Європейський Союз, підписаного 7 лютого 1992 року, право голосувати і бути обраним на муніципальних виборах може бути надано тільки громадянам Союзу, які проживають у Франції. Ці громадяни не мо-

жуть ні здійснювати функції мера або його заступника, ні брати участь в призначенні колегій по обранню сенаторів і виборах сенаторів. Органічний закон, одночасно проголосований обома палатами, визначає умови застосування цієї статті [27].

Можливість участі іноземців у місцевих виборах передбачено не лише на рівні Європейського Союзу, а також гарантується міжнародними документами, які були прийняті у рамках діяльності Ради Європи. Так, Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (англ. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level) від 5 лютого 1992 року у ст. 6 встановлює, що «Кожна Сторона зобов'язується з урахуванням положень п. 1 ст. 9 Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж 5 років, що передують виборам. Проте Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття, затвердження чи приєднання може заявити про те, що вона має намір обмежити застосування цього пункту лише правом голосу» [28]. Станом на 20 березня 2020 року Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні ратифікували такі країни як Норвегія (1993), Швеція (1993), Італія (1994), Нідерланди (1997), Данія (2000), Фінляндія (2001), Ісландія (2004), Албанія (2005) та Чехія (2015). Лише підписали

вказану Конвенцію Велика Британія (1992), Кіпр (1996), Словенія (2006) та Литва (2008).

Схожий виборчий стандарт щодо можливості набуття іноземцями виборчого права містять й інші документи Ради Європи – Кодекс належної практики у виборчих справах (англ. Code of Good Practice in Electoral Matters), схвалений Венеціанською комісією у 2002 році [29], та Резолюція № 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу» (англ. Abolition of restrictions on the right to vote) [30]. Відповідно до підрозділу 1.1. b Кодексу належної практики у виборчих справах для набуття виборчого права «може бути встановлена вимога щодо громадянства. Разом з тим, було б доцільно дозволити іноземцям, що проживають у даній місцевості довше певного строку, брати участь у місцевих виборах» [29].

У п. 5 Резолюції № 1459 (2005) ПАРЄ «Про усунення обмежень на право голосу» вказується, що «усі резиденти зобов'язані сплачувати місцеві податки, а рішення місцевих органів влади безпосередньо впливають на їх життя. Тому право голосувати та брати участь як кандидати на місцевих виборах повинно надаватися всім резидентам, незалежно від їх громадянства чи національності». У той же час, у п. 6 Резолюції № 1459 (2005) ПАРЄ зауважується, «враховуючи можливість конфлікту лояльності між державою, громадянином якої є відповідна особа, та країною її проживання, право голосувати і брати участь як кандидати на національних виборах (парламентських чи президентських), як правило, повинно пов'язуватися з громадянством. Осо-

би, які є громадянами кількох держав, повинні мати право вільно вибирати, в якій країні вони бажають реалізувати своє право голосу» [30].

Попри вище наведені міжнародні документи та країни, які за певних умов, надають іноземцям виборче право, переважна більшість держав на сьогодні все-таки встановлюють ценз громадянства на виборах як для реалізації активного, так і пасивного виборчого права. Утім після цього конституційні вимоги щодо громадянства як однієї з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права у різних країнах розходяться. Розбіжності у цензі громадянства можна пояснити насамперед різною національною правовою традицією, яка сформувалася під впливом різних внутрішніх та зовнішніх політичних, соціальних та культурних чинників і подій.

У сучасному конституційному досвіді слід виділити дві групи держав за особливістю встановлення конституційних вимог до громадянства як однієї з ключових підстав для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права:

Першу групу складають країни, де суб'єктивне виборче право набувають усі громадяни незалежно від підстав набуття громадянства, строків перебування у громадянстві та інших чинників громадянства особи. До першої групи слід віднести Киргизстан, Молдову, Північну Македонію, Російську Федерацію, Таджикистан, Узбекистан, Україну тощо.

Другу групу складають країни, де для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права встановлені особливі вимоги до громадянства. У

такого роду країнах слід виокремити наступні основні види особливих умов до громадянства як однієї з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права:

1. На загальнодержавні виборні посади не можуть балотуватися громадяни, які претендують на іноземне громадянство, або вже колись перебували в громадянстві інших держав. Підставою для запровадження у конституції такого роду вимоги є сумніви щодо лояльності до держави осіб, які вже виходили з громадянства або планують з нього вийти. На сьогодні вимога щодо заборони балотуватися на загальнонаціональних виборах особам, які претендують на іноземне громадянство, або вже колись перебували в громадянстві інших держав, не є поширеною та застосовується лише у конституціях деяких держав до кандидатів на пост Президента та членів Парламенту. Наприклад, у ст. 75 Конституції Йорданії визначено, що не можуть бути ні членами Сенату, ні членами Палати депутатів Парламенту особи, які претендують на іноземне громадянство [31]. Схожа вимога передбачена і Конституцією Бангладеш, де у ст. 66 встановлено, що особа дискваліфікується як кандидат на парламентських виборах, яка набуває громадянства іноземної держави або підтверджує свою вірність іноземній державі [32]. В Індонезії, згідно з ст. 6 Конституції, кандидат у Президенти та кандидат на посаду Віце-президента повинен бути громадянином Індонезії, який ніколи не отримував іншого громадянства за власним бажанням [33].

2. Право балотуватися на виборні посади можуть лише громадяни за народженням. Встановлення у

Конституції держави вимоги наявності в кандидатів на виборні посади громадянства за народженням переслідує дві основні цілі. По-перше, додатково посилити зв'язок виборної особи з державою, на території якої вона народилася. Недарма більшість громадян вважають своєю батьківщиною ту країну, в якій вони народилися, навіть якщо вони проживають за її межами. По-друге, мінімізувати в такий спосіб можливість іноземного втручання у внутрішні справи держави шляхом висування на виборні посади натуралізованих громадян, які можуть бути лояльними іноземній державі. Уперше вимога щодо кандидатом на виборну посаду може бути обраний лише громадянин за народженням була передбачена Конституцією США 1787 року та застосовувалася до Президента Сполучених Штатів [34]. У сучасному конституційному досвіді вимога наявності громадянства за народженням є доволі поширеною та здебільшого застосовується до Президентів держав, рідше – до членів парламенту, а інколи навіть поширюється і на виборні посади на регіональному рівні.

Лише громадянином за народженням може бути обраний Президент Албанії, Алжиру, Анголи, Аргентини, Афганістану, Білорусі, Болгарії, Ботсвани, Бразилії, Буркіна-Фасо, Бурунді, Венесуели, Габону, Гаїті, Гани, Гондурасу, Демократичної Республіки Конго, Екваторіальної Гвінеї, Еритреї, Естонії, Єгипту, Індонезії, Литви, Кабо-Верде, Казахстану, Камеруну, Кенії, Коморських Островів, Коста-Ріки, Кот-д'Івуару, Куби, Мавританії, Малі, Мальдів, М'янми, Мексики, Мікронезії, Нікарагуа, Панами, Парагваю, Перу, Південного Судану, Португалії, Республіки

Конго, Руанди, Сенегалу, США, Судану, Східного Тимору, Танзанії, Тунісу, Туркменістану, Уганди, Філіппін, Фінляндії та Чаду. Досить цікавий підхід передбачено Конституцією Белізу, де у ст. 44 визначено, що кандидатом на посаду Президента Республіки може бути особа, яка набула громадянство Белізу за народженням або набула його за заявою щонайменше за 10 років до дня виборів [35].

Конституції низки держав встановлюють, що лише громадяни за народженням можуть бути обрані членами Парламенту або однієї з його палат. Такого роду вимога передбачена Конституціями Венесуели (лише для Голови та заступника голови Національної Асамблеї, ст. 41) [22], Гаїті (статті 91, 96 і 135) [36], Оману (для кандидатів до Меджлісу Аль-Шура, яка є нижньою палатою Меджлісу Оману, ст. 58bis10) [37], Тайланду (статті 97, 108) [38] та Філіппін (ст. VI) [39]. У ст. 108 Конституції Коста-Ріки встановлено, що кандидатом у депутати Законодавчого Зібрання може бути особа, яка набула громадянство Коста-Ріки за народженням або набула його шляхом натуралізації та проживала на території держави останні 10 років до дня виборів [40].

У деяких країнах вимога, що балотуватися на виборну посаду може лише громадянин за народженням передбачена і при проведенні регіональних виборів та стосується як правило губернаторів та мерів. Наприклад, Конституції Мексики (ст. 116) [41] та Куби (ст. 176) [42] встановлюють, що губернатором може бути обрано лише громадянин держави за народженням. Досить цікавий підхід можна простежити у Венесуелі, де в ст. 41 Конституції визначено, що тільки венесуельські

громадяни за народженням можуть займати посади губернаторів і мерів прикордонних штатів і муніципалітетів [22]. Встановлення вимоги бути громадянами за народженням до губернаторів та мерів в прикордонних регіонах переслідує здебільшого мету зменшення впливу та втручання сусідніх держав при проведенні регіональних та місцевих виборів у регіонах, що межують з іншими державами. Особливо нагально зазначене питання постає у ситуації, коли держава перебуває в складних відносинах з іншою сусідньою державою, яка так чи інакше у будь-який спосіб намагається втрутитися у внутрішньополітичне життя цієї держави.

3. Суб'єктивне виборче право мають лише натуралізовані громадяни, які перебувають у громадянстві цієї країни не менше ніж встановлений конституцією країни термін. Встановлення у конституції держави вимоги для натуралізованих громадян перебувати в громадянстві певний проміжок часу як умова набуття та реалізації виборчого права має на меті передусім створення умов, за яких натуралізована особа зможе належним чином ознайомитися з чинним законодавством, мовою та традиціями цієї країни, а також політичною та соціально-економічною ситуацією, яка має в ній місце. Конституції цілої низки держав у різній мірі обмежують право участі у виборах натуралізованих громадян та як правило стосуються лише пасивного виборчого права, за виключенням деяких держав. Наприклад, у Тайланді відповідно до ст. 95 Конституції Королівства, право голосу на виборах мають лише ті натуралізовані громадяни, які перебувають у

тайському громадянстві щонайменше 5 років [38].

В усіх інших державах конституційні обмеження участі у виборах натуралізованих громадян стосуються лише пасивного виборчого права. Зокрема, в Аргентині, Конституція передбачає, що членом Палати депутатів Парламенту може бути лише особа, яка перебуває у громадянстві Аргентини не менше ніж 4 роки (ст. 48), а сенатором – не менше ніж 6 років (ст. 55) [43]. В Анголі Конституція встановлює, що членом Національної Асамблеї можуть бути натуралізовані громадяни Анголи лише через 7 років після дати набуття громадянства (ст. 145) [17]. Конституціями Афганістану (ст. 85) [44], Бахрейну (ст. 57) [45] та Домініканської Республіки (тільки для сенаторів, ст. 79) [46] визначено, що при виборному висуванні кандидата в члени Парламенту він має бути громадянином щонайменше 10 років до дня подання своєї кандидатури.

Один з найбільших термінів перебування натуралізованих осіб в громадянстві держави як умова бути кандидатом на виборах передбачений у Венесуелі. Відповідно до ч. 2 ст. 41 Конституції Венесуели для того щоб займати посади депутатів Національної Асамблеї, губернаторів і мерів неприкордонних штатів і муніципальних утворень, громадяни Венесуели по натуралізації повинні безперервно проживати на території Венесуели не менше 15 років, а також відповідати іншим вимогам, які визначені законом [22].

У деяких державах навіть громадяни, які народилися на території держави, але їхні батьки та інші попередні покоління були натуралізовани-

ми громадянами, також стикаються з певними обмеженнями при висуванні своєї кандидатури на президентських виборах. Наприклад, згідно з ст. 10 Конституції Габону, жодний натуралізований громадянин Габону, не може висувати себе кандидатом на пост Президента Габону. Тільки їхні нащадки, проживши в Габоні без розриву, можуть подавати свої кандидатури на президентських виборах, починаючи з четвертого покоління нащадків [47].

4. Не можуть бути обраними до органів державної влади особи, що мають подвійне громадянство. Міжнародний стандарт правосуб'єктності біпатридів закріплено в Європейській конвенції про громадянство (англ. European Convention on Nationality) від 6 листопада 1997 року. У ст. 17 цієї Конвенції зазначено, що «громадяни держави-учасниці, які мають інше громадянство, мають на території держави-учасниці, в якій вони проживають, такі самі права та обов'язки, як і інші громадяни цієї держави-учасниці» [48]. Станом на 20 березня 2020 року зазначену Конвенцію ратифікували такі країни як Австрія (1998), Словаччина (1998), Молдова (1999), Нідерланди (2001), Португалія (2001), Угорщина (2001), Швеція (2001), Данія (2002), Ісландія (2003), Північна Македонія (2003), Албанія (2004), Чехія (2004), Німеччина (2005), Румунія (2005), Болгарія (2006), Україна (2006), Боснія і Герцеговина (2008), Фінляндія (2008), Норвегія (2009), Чорногорія (2010), Люксембург (2017).

Попри наведений вище міжнародний стандарт правосуб'єктності біпатридів у сучасній конституційній практиці є низка країн, які в тексті конституції безпосередньо закріплю-

ють обмеження суб'єктивного виборчого права особи на підставі наявності у неї подвійного громадянства. Лейтмотивом щодо встановлення у конституції держави подібного роду вимоги є мінімізація ризику обрання на виборні посади осіб, які мають зобов'язання перед іноземною державою, що може поставити під сумнів їхню надійність та лояльність, особливо коли мова йде про вищі виборні посади в державі, в якій проводяться вибори.

Вимога щодо неможливості перебування кандидата на виборну посаду в подвійному громадянстві здебільшого встановлена для кандидатів у Президенти держави або члени Парламенту щонайменше в 10 країнах різних регіонів світу. Наприклад, відповідно до Конституцій Афганістану (ст. 62) [44], Венесуели (ст. 41) [22], Грузії (ст. 25) [49], Джибуті (ст. 23) [50], Куби (ст. 127) [42], Латвії (ст. 37) [51] та Мальдів (ст. 109) [52] Президентом держави не може бути обрана особа, що має подвійне громадянство. У ст. 124 Конституції Вірменії визначено, що Президентом Республіки може бути обрана особа, яка перебуває тільки у громадянстві Вірменії не менше 6 років [53].

У деяких країнах обмеження щодо наявності подвійного громадянства встановлено для кандидатів у члени законодавчого органу. Наприклад, Конституції Азербайджану (ст. 85) [54], Болгарії (ст. 65) [55] та Мальдів (ст. 73) [52] передбачають, що членами Парламенту не можуть бути обрані особи, які мають подвійне громадянство. Певні винятки з обмеження щодо наявності подвійного громадянства для членів Парламенту передбачено у Бахреїні, де у ст. 57 Конституції встановлено, що кандидат в Члени Палати депута-

тів Парламенту не повинен бути громадянином іншої країни, за винятком громадян країн-членів Ради співробітництва арабських держав Перської затоки, за умови, що він набув громадянство Бахреїну за походженням [45].

Один з найбільших переліків виборних посад, на які не можуть претендувати особи з подвійним громадянством, передбачено у Венесуелі. Відповідно до ч. 1 ст. 41 Конституції Венесуели не можуть мати іншого громадянства особи, які претендують на посади голови та заступника голови Національної Асамблеї, губернаторів і мерів прикордонних штатів і муніципалітетів [22].

5. У громадянстві має перебувати не лише кандидат на виборну посаду, але й також його батьки, дружина або чоловік. Метою запровадження такого роду вимоги є мінімізація впливу членів сім'ї та близьких родичів-іноземців на виборну особу під час здійснення нею своїх повноважень. Навіть якщо самі члени сім'ї та близькі родичі-іноземці, є цілком лояльними до держави, в якій на виборній посаді перебуває їхній член сім'ї або близький родич, вони цілком ймовірно можуть стати мішенню для іноземної держави, в громадянстві якій вони перебувають, для впливу через них на свого близького родича або члена сім'ї, який перебуває на виборній посаді в іншій країні. Вимога, що члени сім'ї та близькі родичі кандидата на виборну посаду не можуть перебувати в громадянстві іншої держави, застосовується в низці держав здебільшого до осіб, які претендують на пост Президента держави.

Наприклад, Конституції Афганістану (ст. 62) [44], Мальдів (ст. 109) [52]

та М'янми (ст. 59) [56] визначають, що кандидат на посаду Президента повинен бути громадянином, який народився від батьків-громадян цих країн. В Алжирі, відповідно до ст. 73 Конституції 1996 року, кандидат для обрання на пост Президента Республіки повинен подати свідоцтво про те, що дружина або чоловік кандидата є громадянином Алжиру [57]. У Греції, згідно з ст. 31 Конституції, Президентом Республіки може бути обраний грецький громадянин, що перебуває в цьому громадянство не менше 5 років, батько якого є грецьким громадянином [58]. В Єгипті, відповідно до ст. 134 Конституції 2012 року, кандидат на пост Президента Республіки повинен бути громадянином Єгипту, народженим від батьків – громадян Єгипту, не мати іншого громадянства та не мати шлюб з негромадянином Єгипту [59]. У ст. 55 Конституції Кот-д'Івуару передбачено, що кандидат на пост Президента держави повинен перебувати виключно у громадянстві Кот-д'Івуару та народжений від батька або матері, які отримали громадянство Кот-д'Івуару за походженням [60]. У Чаді, згідно з ст. 62 Конституції 1996 року, батьки кандидата на пост Президента країни повинні мати громадянство Чаду [61].

У деяких країнах вимога перебування у громадянстві обох батьків також застосовується і до кандидатів у члени Парламенту. Наприклад, у статтях 120 і 152 Конституції М'янми 2008 року встановлено, що членами обох палат Парламенту можуть бути громадяни, які народилися від обох батьків, які є громадянами М'янми [56].

Висновки. У сучасному конституційному досвіді слід виділити дві групи держав за особливістю встанов-

лення конституційних вимог до громадянства як однієї з ключових підстав для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права:

Першу групу складають країни, де суб'єктивне виборче право набувають усі громадяни незалежно від підстав набуття громадянства, строків перебування у громадянстві та інших чинників громадянства особи. До першої групи слід віднести Киргизстан, Молдову, Північну Македонію, Російську Федерацію, Таджикистан, Узбекистан, Україну тощо.

Другу групу складають країни, де для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права встановлені особливі вимоги до громадянства: 1. На загальнодержавні виборні посади не можуть балотуватися громадяни, які претендують на іноземне громадянство, або вже колись перебували в громадянстві інших держав (Бангладеш, Індонезія, Йорданія). 2. Право балотуватися на виборні посади можуть лише громадяни за народженням (щонайменше 55 країн здебільшого до кандидатів у Президенти держави). 3. Суб'єктивне виборче право мають лише натуралізовані громадяни, які перебувають у громадянстві цієї країни не менше ніж встановлений конституцією країни термін (Ангола, Аргентина, Афганістан, Бахрейн, Венесуела, Габон, Домініканська Республіка, Тайланд). 4. Не можуть бути обраними до органів державної влади особи, що мають подвійне громадянство (Азербайджан, Афганістан, Бахрейн, Болгарія, Венесуела, Вірменія, Грузія, Джибуті, Куба, Латвія, Мальдіви). 5. У громадянстві має перебувати не лише кандидат на виборну посаду, але й також його батьки, дружина або чоловік (Алжир, Афганістан,

Греція, Єгипет, Кот-д'Івуар, Мальдіви, М'янма, Чад).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Каминская Н.В. Влияние глобализационных тенденций на становление региональных правовых систем. *Международное право*. 2014. № 2. С. 20-33.
3. Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. К.: ФАДА, ЛТД, 2006. 156 с.
4. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Баїте, 2018. 908 с.
5. Марцеляк О.В. Виборче право: сучасне розуміння і сутність. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 12-18.
6. Виборче право України: Навч. посіб. / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. К.: Парламентське вид-во, 2003. 383 с.
7. Савчин М. Сучасні тенденції конституціоналізму в контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Ужгород: РІК-У, 2018. 440 с.
8. Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник. К.: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
9. Нестерович В.Ф. Зміст та структура суб'єктивного виборчого права в Україні. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск № 3. С. 163-169.
10. Нестерович В.Ф. Виборча кампанія: Словник сленгових термінів та виразів. Київ: Видавництво Ліра-К, 2020. 648 с.
11. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.

12. Europe's Electoral Heritage (CDL (2002) 7 rev.). Venice Commission. Strasbourg, 2002. 35 p.

13. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. №№ 7, 8 9. Ст. 48.

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

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

16. Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture: OECD Public Governance Reviews Financing / The Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: OECD Publishing, 2016. 208 p.

17. Constitution of Angola 2010. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Angola_2010?lang=en.

18. Constitution of Cape Verde 1980 (rev. 1992). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992?lang=en.

19. Constitution of Morocco 2011. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011?lang=en.

20. Constitution of Finland 1999 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011?lang=en.

21. Constitution of Ecuador 2008 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en.

22. Constitution of Venezuela (Bolivarian Republic of) 1999 (rev. 2009). *Constitute Project*. URL: <https://bit.ly/2kI7trV>.

23. Consolidated version of the Treaty on European Union [English edition]. *Official Journal of the European Union*. 2008. C 115.

24. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 [EN]. *Official Journal of the European Communities*. 30. 12. 1993. N° L 329. P 34-38.

25. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 [EN]. *Official Journal of the European Communities*. 31. 12. 1994. N° L 368. P 38-47.

26. The Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000. *Official Journal of the European Communities*. 2000. EN. C 364/18.

27. Constitution of France 1958 (rev. 2008). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en.

28. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No.144). *Council of Europe*. URL: <https://bit.ly/2Uzw5kq>.

29. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23): adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) [English edition]. Strasburg, 2002. 30 p.

30. Resolution 1459 (2005) of PACE «Abolition of restrictions on the right to vote». *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*. URL: <https://bit.ly/2wv4clF>.

31. Constitution of Jordan 1952 (rev. 2016). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan_2016?lang=en.

32. Constitution of Bangladesh 1972 (reinst. 1986, rev. 2014). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Bangladesh_2014?lang=en.

33. Constitution of Indonesia 1945 (reinst. 1959, rev. 2002). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002?lang=en.

34. The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation / Co-Editors Johnny H. Killian, George A. Costello. Washington: U. S. Government printing office, 1996. 2444 p.

35. Constitution of Belize 1981 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Belize_2011?lang=en.

36. Constitution of Haiti 1987 (rev. 2012). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Haiti_2012?lang=en.

37. Constitution of Oman 1996 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Oman_2011?lang=en.

38. Constitution of Thailand 2017. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2017?lang=en.

39. Constitution of Philippines 1987. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en.

40. Constitution of Costa Rica 1949 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en.

41. Constitution of Mexico 1917 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015?lang=en.

42. Constitution of Cuba 2019. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019?lang=en.

43. Constitution of Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en.

44. Constitution of Afghanistan 2004. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004?lang=en.

45. Constitution of Bahrain 2002 (rev. 2017). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Bahrain_2017?lang=en.

46. Constitution of Dominican Republic 2015. *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015?lang=en.

47. Constitution of Gabon 1991 (rev. 2011). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011?lang=en.
48. European Convention on Nationality (ETS No.166). *Council of Europe*. URL: <https://bit.ly/2vHSL9Q>.
49. Constitution of Georgia 1995 (rev. 2018). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Georgia_2018?lang=en.
50. Constitution of Djibouti 1992 (rev. 2010). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010?lang=en.
51. Constitution of Latvia 1922 (reinst. 1991, rev. 2016). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016?lang=en.
52. Constitution of Maldives 2008. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Maldives_2008?lang=en.
53. Constitution of Armenia 1995 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Armenia_2015?lang=en.
54. Constitution of Azerbaijan 1995 (rev. 2016). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016?lang=en.
55. Constitution of Bulgaria 1991 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en.
56. Constitution of Myanmar 2008 (rev. 2015). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Myanmar_2015?lang=en.
57. Constitution of Algeria 1989 (reinst. 1996, rev. 2016). *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016?lang=en.
58. Constitution of Greece 1975 (rev. 2008). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=en.
59. Constitution of Egypt 2014 (rev. 2019). *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=en.
60. Constitution of Côte d'Ivoire 2016. *Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2016?lang=en.
61. Constitution of Chad 2018. *Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Chad_2018?lang=en.

REFERENCES:

1. Konstytutsiya Ukrayiny: pryynyata na p'yatyy sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 roku [The Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. (1996, June 28). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
2. Kamynskaya N.V. (2014) Vlyyanye hlobalyzatsyonnykh tendentsyy na stanovlenye rehyonal'nykh pravovykh system [Influence of globalization tendencies on formation of regional legal systems]. *Mezhdunarodnoe pravo, International law*, 2, 20-33. [in Ukrainian].
3. Kovryzhenko D.S. (2006) Vybery v Yevropeys'komu Soyuzi [Elections in the European Union]. K.: FADA, LTD. [in Ukrainian].
4. Klyuchkovs'ky Y.B. (2018) Pryntsypy vyborchoho prava: doktrynal'ne rozuminnya, stan ta perspektyvy zakonodavchoyi realizatsiyi v Ukrayini: monohrafiya [Principles of suffrage: doctrinal understanding, status and prospects of legislative implementation in Ukraine: monograph]. Kyiv: Vaite. [in Ukrainian].
5. Martseiyak O.V. (2011) Vyborche pravo: suchasne rozuminnya i sutnist' [Elective law: modern understanding and essence]. *Publichne pravo – Public law*, 2, 12-18 [in Ukrainian].

6. Pohorilko V.F. & Stavniychuk M.I. (2003). *Vyborche pravo Ukrayiny: Navch. posib.* [The Election Law of Ukraine: Teach. manual]. Kyiv: Parlament-s'ke vyd-vo [in Ukrainian].
7. Savchyn M. (2018). *Suchasni tendentsiyi konstytutsionalizmu v konteksti hlobalizatsiyi ta pravovoho plyuralizmu: monohrafiya* [Current trends in constitutionalism in the context of globalization and legal pluralism: a monograph]. Uzhhorod: RIK-U [in Ukrainian].
8. Fedorenko V.L. (2016). *Konstytutsiyne pravo Ukrayiny: Pidruchnyk* [Constitutional Law of Ukraine: Textbook]. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].
9. Nesterovych V.F. (2018) *Zmist ta struktura sub'yektyvnoho vyborchoho prava v Ukrayini* [Content and structure of subjective suffrage in Ukraine]. *Visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 3, 163-169 [in Ukrainian].
10. Nesterovych V.F. (2020) *Vyborcha kampaniya: Slovyk slenhovykh terminiv ta vyraziv* [Election Campaign: Dictionary of slang terms and expressions]. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K. [in Ukrainian].
11. *Pro hromadyanstvo Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 18 sichnya 2001 roku № 2235-III* [On the Citizenship of Ukraine: Law of Ukraine of January 18, 2001 No. 2235-III] *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
12. Venice Commission (2002). *Europe's Electoral Heritage*. (CDL (2002) 7 rev.) [in English].
13. *Vyborchyy kodeks Ukrayiny vid 19 hrudnya 2019 roku № 396-IX* [Electoral Code of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
14. *Pro Tsentral'nu vyborchu komisiyu: Zakon Ukrayiny vid 30 chervnya 2004 roku № 1932-IV* [On the Central Election Commission: Law of Ukraine of June 30, 2004 No. 1932-IV]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
15. *Pro derzhavnyy reyestr vybortsiv: Zakon Ukrayiny vid 22 lyutoho 2007 roku № 698-V* [On the State Register of Voters: Law of Ukraine dated February 22, 2007 № 698-V]. (2007, February 22). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
16. *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture: OECD Public Governance Reviews Financing / The Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris: OECD Publishing, 2016. 208 p. [in English].
17. *Constitution of Angola 2010. Constitute Project*. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Angola_2010?lang=en. [in English]
18. *Constitution of Cape Verde 1980 (rev. 1992). Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992?lang=en. [in English]
19. *Constitution of Morocco 2011. Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011?lang=en. [in English].
20. *Constitution of Finland 1999 (rev. 2011). Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011?lang=en. [in English]
21. *Constitution of Ecuador 2008 (rev. 2015). Constitute Project*. URL: www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2015?lang=en. [in English].
22. *Constitution of Venezuela (Bolivarian Republic of) 1999 (rev. 2009). Constitute Project*. URL: <https://bit.ly/2kI7trV>. [in English]
23. *Consolidated version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union*. 2008. C 115. [in English]
24. *Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993. Official Journal of the*

- European Communities. 30. 12. 1993. N° L 329. P 34-38. [in English].
25. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994. Official Journal of the European Communities. 31. 12. 1994. N° L 368. P 38-47. [in English]
26. The Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000. Official Journal of the European Communities. 2000. C. 364/18. [in English].
27. Constitution of France 1958 (rev. 2008). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en [in English].
28. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No.144). Council of Europe. URL: <https://bit.ly/2Uzw5kq>. [in English].
29. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23): adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002). Strasburg, 2002. 30 p. [in English].
30. Resolution 1459 (2005) of PACE «Abolition of restrictions on the right to vote». Parliamentary Assembly of the Council of Europe. URL: <https://bit.ly/2wv4clF>. [in English].
31. Constitution of Jordan 1952 (rev. 2016). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Jordan_2016?lang=en. [in English].
32. Constitution of Bangladesh 1972 (reinst. 1986, rev. 2014). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Bangladesh_2014?lang=en. [in English].
33. Constitution of Indonesia 1945 (reinst. 1959, rev. 2002). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002?lang=en. [in English].
34. The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation / Co-Editors Johnny H. Killian, George A. Costello. Washington: U. S. Government printing office, 1996. 2444 p. [in English].
35. Constitution of Belize 1981 (rev. 2011). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Belize_2011?lang=en. [in English].
36. Constitution of Haiti 1987 (rev. 2012). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Haiti_2012?lang=en. [in English].
37. Constitution of Oman 1996 (rev. 2011). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Oman_2011?lang=en. [in English].
38. Constitution of Thailand 2017. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2017?lang=en. [in English].
39. Constitution of Philippines 1987. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en. [in English].
40. Constitution of Costa Rica 1949 (rev. 2015). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2015?lang=en. [in English].
41. Constitution of Mexico 1917 (rev. 2015). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015?lang=en. [in English].
42. Constitution of Cuba 2019. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019?lang=en. [in English].
43. Constitution of Argentina 1853 (reinst. 1983, rev. 1994). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en. [in English].
44. Constitution of Afghanistan 2004. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004?lang=en. [in English].
45. Constitution of Bahrain 2002 (rev. 2017). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Bahrain_2017?lang=en. [in English].
46. Constitution of Dominican Republic 2015. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/

Dominican_Republic_2015?lang=en. [in English].

47. Constitution of Gabon 1991 (rev. 2011). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011?lang=en. [in English].

48. European Convention on Nationality (ETS No.166). Council of Europe. URL: <https://bit.ly/2vHSL9Q>. [in English].

49. Constitution of Georgia 1995 (rev. 2018). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Georgia_2018?lang=en. [in English].

50. Constitution of Djibouti 1992 (rev. 2010). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010?lang=en. [in English].

51. Constitution of Latvia 1922 (reinst. 1991, rev. 2016). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016?lang=en. [in English].

52. Constitution of Maldives 2008. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Maldives_2008?lang=en. [in English].

53. Constitution of Armenia 1995 (rev. 2015). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Armenia_2015?lang=en. [in English].

54. Constitution of Azerbaijan 1995 (rev. 2016). Constitute Project. URL:

www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016?lang=en. [in English].

55. Constitution of Bulgaria 1991 (rev. 2015). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en. [in English].

56. Constitution of Myanmar 2008 (rev. 2015). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Myanmar_2015?lang=en. [in English].

57. Constitution of Algeria 1989 (reinst. 1996, rev. 2016). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016?lang=en. [in English].

58. Constitution of Greece 1975 (rev. 2008). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=en. [in English].

59. Constitution of Egypt 2014 (rev. 2019). Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=en. [in English].

60. Constitution of Côte d'Ivoire 2016. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2016?lang=en. [in English].

61. Constitution of Chad 2018. Constitute Project. URL: www.constituteproject.org/constitution/Chad_2018?lang=en. [in English].

СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

УДК 347.77

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-84-100](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-84-100)

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, <https://orcid.org/0000-0001-5902-1226>

Чабанець Тетяна Миколаївна,

судовий експерт лабораторії 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, <https://orcid.org/0000-0002-3146-2051>

ЄДИНІСТЬ ВІНАХІДНИЦЬКОГО ЗАДУМУ ТА ФОРМУЛИ ВІНАХОДУ (КОРИСНОЇ МОДЕЛІ): ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ПАТЕНТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Публікація присвячується актуальним теоретичним і практичним питанням забезпечення принципу єдиності (з грецької- *μονάς*; латини – *unitas*) винахідницького задуму та формули винаходу (корисної моделі). Здійснюється аналіз і систематизація положень чинного законодавства, наукових досліджень і узагальнення правозастосовної практики щодо застосування вимоги єдиності винахідницького задуму та формули винаходу (корисної моделі), а також обґрунтовуються практичні рекомендації при складанні формули винаходу (корисної моделі) в частині дотримання вимоги єдиності.

Здійснено короткий екскурс в історії винаходів від Античності – до сьогодення, а також в генезис утвердження та захисту прав винахідників на винахід (корисну модель), а також механізмів патентування на міжнародному та законодавчому рівні. Наголошується, що винахід був не лише джерелом натхнення та слави для винахідника, а й джерелом для його добробуту. Якщо, в період наукової революції XVI-XVII ст. це були різноманітні привілеї, у XVIII-XIX ст. – національне законодавство про патентне право (спочатку відповідний закон Франції 1791 р., а надалі – й інших держав), а з кін. XIX ст. захист права на винаходи став предметом міжнародних договорів – Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року і ін. міжнародних договорів, а також національних конституцій.

У ХХ ст. законодавчі моделі регулювання питань захисту права власності на винаходи і корисні моделі примножились положеннями конституцій про права на об'єкти інтелектуальної власності, а також інструкціями і іншими підзаконними нормативно-правовими актами у сфері патентування. Так, на сьогодні в Україні права винахідника на винахід і корисну модель устанавлюються та гарантуються й захищаються Конституцією України (ст. 49, 54), Цивільним кодексом України (Глава 39 та ін.), Законом України «Про охорону прав на винаходи та корисні моделі» 1993 р., «Правилами складання та подання заявки на винахід та заявки на корисну модель», затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України 2001р. *etc.*

Одним із проблемних питань у сфері патентування винаходів (корисних моделей) є забезпечення принципу єдиності їх винахідницького задуму та формули винаходу. Закон України «Про охорону прав на винаходи та корисні моделі», заявка має повинна стосуватися одного або групи винаходів, пов'язаних єдиним винахідницьким задумом (вимога єдиності винаходу). У свою чергу, заявка на корисну модель повинна стосуватися однієї моделі (вимога єдиності корисної моделі). Разом із тим, на практиці забезпечення принципу єдиності винахідницького задуму та формули винаходу (корисної моделі) обумовлює низку ситуацій, які вимагають раціонального вирішення.

Розглядаються різні приклади з практики патентування винаходів (корисних моделей), пов'язані з забезпеченням єдиності їх винахідницького задуму та формули. Зокрема, щодо винаходів, які містять декілька незалежних пунктів формули: способів, речовин. У статті також комплексно досліджено приклади одинарних об'єктів, тобто з одним незалежним пунктом формули, що містить альтернативні ознаки.

Ключові слова: інтелектуальна власність, винахід, корисна модель, єдиний винахідницький задум, вимога єдиності винаходу, вимога єдиності корисної моделі, експертиза, патентування.

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, <https://orcid.org/0000-0001-5902-1226>

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, <https://orcid.org/0000-0002-3146-2051>

THE UNIQUENESS OF THE INVENTIVE DESIGN AND THE INVENTION (UTILITY MODEL): PROBLEMS OF THE THEORY AND PRACTICE OF PATENTING IN UKRAINE

Abstract. The publication deals with topical theoretical and practical issues of ensuring the principle of unity (from Greek –μονάς; Latin –unitas) of the inventive concept and the claims (utility model). It analyzes and systematizes the provisions of applicable law, research, and generalizations of the law of practice regarding the application of the requirement of uniqueness of the inventive design and the claims (utility model), as well as substantiates the practical recommendations in drawing up the claims (utility model) in terms of compliance.

A brief excursion into the history of inventions from antiquity to the present, as well as the genesis of the assertion and protection of inventors' rights to the invention (utility model), as well as patenting mechanisms at the international and legislative levels has been made. It is emphasized that the invention was not only a source of inspiration and glory for the inventor, but also a source for his well-being. If, during the scientific revolution of the XVI-XVII centuries. these were various privileges, in the XVIII-XIX centuries. –national patent law (first corresponding to the law of France in 1791, and later –other states), and from the end. XIX century. the protection of the right to inventions was the subject of international treaties –the Paris Convention for the Protection of Industrial Property of 20 March 1883 and others. international treaties as well as national constitutions.

In the XX century. legislative models for regulating the protection of property rights to inventions and utility models have been multiplied by the constitutional provisions on intellectual property rights, as well as instructions and other by-laws in the field of patenting. For example, in Ukraine today the rights of the inventor to the invention and utility model are established and guaranteed and protected by the Constitution of Ukraine (Articles 49, 54), the Civil Code of Ukraine (Chapter 39, etc.), the Law of Ukraine “On Protection of Rights to Inventions and Utility Models 1993, “Rules for drawing up and filing an application for invention and utility model application”, approved by the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine 2001. etc.

One of the problematic issues in the field of patenting inventions (utility models) is to ensure the principle of uniqueness of their inventive design and claims. Law of Ukraine “On Protection of Rights to Inventions and Utility Models”, the application must refer to

one or a group of inventions related to a single inventive design (requirement of uniqueness of the invention). In turn, an application for a utility model must relate to one model (utility model uniformity requirement). However, in practice, ensuring the principle of unity of the inventive design and the invention (utility model) causes a number of situations that require a rational solution.

Various examples of patenting inventions (utility models) related to ensuring the uniqueness of their inventive design and formula are discussed. In particular, for inventions which have several independent claims: methods, substances. The article also comprehensively explores examples of single objects, that is, with one independent formula clause containing alternative features.

Keywords: intellectual property, invention, utility model, sole inventive design, requirement of unity of invention, requirement of unity of utility model, expertise, patenting.

Постановка проблеми. Цивілізаційну історію людства можна уявити як процес, реперні точки якого припадають на найбільші відкриття. Ці відкриття, власне, і стали рушієм розвитку людства: від «неолітичної» революції до сучасних винаходів. Але, марно шукати згадки про винаходи, винахідників і захист їх права на ці винаходи у давніх державах Аккаду та Шумеру, в містах-полісах Давньої Греції, чи Римській імперії, а також у Середньовіччі. Як писав на поч. XX ст. О. Пиленко, *«Античний світ не знав нічого аналогічного з сучасними привілеями на винахід. Пояснюється це надзвичайно просто: увесь устрій тодішніх економічних і соціальних відносин складався так, що не було потреби захищати права винахідників»* [1, с. 58].

XV ст. стало епохою «великих географічних відкриттів» (Генріх Мореплавець, Васко де Гама, Х. Колумб, Ф. Кортес і ін.), які назавжди змінили не лише географічний, а й політичний ландшафт світу. Пізніше, на межі Середньовіччя та Нового часу доленосним не лише для стратегії й тактики ведення воєн, а й для структури еліт

тогочасних суспільств, стало винайдення пороху [2, с. 261-265].

Саме у Середньовічній Європі постає питання про захист права винахідника на свій винахід. Але, привілеї для винахідників стримувались тодішніми цеховими організаціями. Хоча, уже в 1602 році всі ремісники, які працювали при дворі Французького монарха в Луврській галерії, передмісті Св. Антуана і в кварталі Гобеленів звільнювались від контролю цехів. Відповідна привілея також надавалась т.з. «королівським мануфактурам» (*manufacture royale*), поряд із якими існували й особисті привілеї, які дозволяли їх носієві бути вище цехових регламентів [1, с. 66-67].

Очевидно, що говорити у цей час про «права винахідника» не доводиться. Зокрема, в Англії в XVIII ст. «винахідник, *a fortiori*, не могли навіть заїкатись про права: вони всі домагалися лишень милості, зображуючи себе у своїх чолобитних не як працівників, які потрудилися й мають право на винагороду, а як, взагалі, порядних людей, яким слід благоволити» [1, с. 74-75]. Але, винаходи Е. Торічеллі барометра (1643 р.), Д. Папенном пароп-

вого двигуна, випробуваного на судні в 1707 році, О. Рюмером ртутного термометру (1739 р.), Б. Франкліном громовідводу (1753 р.), Дж. Уаттом нової системи парових машин (1763 р.) [2, с. 468] та інші винаходи поставили питання про захист права на винаходи, як об'єкти права власності.

Уже у 1791 році у Франції було видано закон про право на винаходи. А вже в 1810 році, виданий у королівствах обох Сіцилій закон встановлював, що власники патентів матимуть право відкривати на всій території держави такі заклади, які будуть призначатися для експлуатації патентованих винаходів. Подібне положення встановив і закон Австрії 1832 року, який впровадив категорію «патентодержатель» (*der Privilegirte*). Патентодержатель мав право не лише відкривати майстерні для виготовлення предмету патентування, а й наділявся правом організовувати склади і заклади для виготовлення й продажу свого винаходу. Тоді, як третім особам заборонялось наслідувати такі винаходи [1, с. 70].

Із сер. XIX ст. – до сер. XX ст. відбулося утвердження системи патентування в тому вигляді, яка вона відома винахідникам, патентним повіреним, судовим експертам, адвокатам і науковцям в Україні та за кордоном. Водночас, застосування процедур патентування та оскарження їх результатів у адміністративному та судовому порядку породжує низку проблемних питань, які вимагають всебічного аналізу системи чинного законодавства та правозастосовної практики, і напрацювання конкретних моделей і рекомендацій щодо їх розв'язання. Одним із таких питань є питання про

забезпечення вимоги щодо єдиності винахідницького задуму та формули винаходу (корисної моделі) при патентуванні в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Цивільно-правова природа винаходів і корисних моделей залишається традиційним предметом науки цивільного права та науки права інтелектуальної власності вже більше століття. Про це, зокрема, свідчить змістовна робота О. Пиленка «Право винахідника (Привілеї на винаходи і їх захист в російському і міжнародному праві). Істрико-догматичне дослідження» (1902 р.) [1]. До того ж, відповідні дослідження проводяться й у сфері патентознавства та адміністрування процедур патентування як в Україні, так і за кордоном. Зокрема, слід згадати колективну монографію «Патентні системи та законодавство країн СНД і Балтії» [3] та ін.

Особливості дослідження винаходів і корисних моделей в контексті судової експертизи з питань інтелектуальної власності досліджувалися О. Дорошенком [4], П. Крайневим [5], С. Петренком [6, 7] і інші фахівці у сфері експертології. Разом із тим, особливості дослідження проблем реалізації вимоги щодо єдиності винахідницького задуму та формули винаходу (корисної моделі) залишаються малодослідженими як в експертології, так і в інших сферах знань.

До того ж, аналіз досліджень і публікацій в сфері інтелектуальної власності свідчить про недостатню кількість практичних рекомендацій та аналізу матеріалів заявок з наданням консультацій з питань правильності складання формули винаходу та корисної моделі. Особливості, які

необхідно враховувати, не є широко відомими та напрацьовуються кожним фахівцем самостійно, на власних практичних роботах та помилках, які допускаються при їх проведенні. Зазначене зумовлює додатковий обсяг робіт для експертів або, у випадку, коли йдеться про корисні моделі, може призводити до конфлікту при відстоюванні обсягу прав, що отримують власники охоронних документів.

Формулювання мети статті. Метою цього дослідження аналіз і систематизація положень чинного законодавства, наукових досліджень і узагальнення правозастосовної практики щодо застосування вимоги єдиності винахідницького задуму та формули винаходу (корисної моделі) та обґрунтування практичних рекомендації при складанні формули винаходу (корисної моделі) в частині дотримання вимоги єдиності (на конкретних, найбільш типових, для практики патентування та судово-експертної діяльності прикладах).

Виклад основного матеріалу. Справедливим буде стверджувати, що соціальний і науковий прогрес неможливий без винахідників і їх винаходів. У виданні «Енциклопедія винаходів і відкриттів: від колеса до колайдера» упорядники пишуть: «*Винахід – це нове вирішення існуючої проблеми людиною, яка працює в певній сфері знань*» [8, с. 8]. Пізнання світу та природи ставить перед людством все нові проблеми і виклики. Рішення ж щодо їх розв'язання є настільки креативними і грандіозними, що поділяють історію людства на «до» та «після» цього винаходу, а самі винаходи називають революційними. Це, до прикладу, винайдення друкарського верстака Й. Гуттенберга, що

спричинив до «інформаційно-видавничої революції» [9, 288-230], чи ж поява на поч. ХХІ ст. Айфону. Очевидно, що ці та інші винаходи і корисні моделі назавжди змінювали світову та національну економіку, визначали нові пріоритети її розвитку.

Так, на поч. ХХ ст. згадуваний нами раніше О. Пиленко писав, що для того щоб уявити собі економічне значення винаходів, «... *достатньо подумати про те, яким було б потрясіння всього світового господарства, якби у нас забрали сім чудес сучасної техніки: перевезення через пар, застосування електрики, швидкісну друкарську машину, швацьку машину, ткацьку машину, жатку й підводний кабель*» [1, с. 8-9]. У ХХІ ст. перелік винаходів і корисних моделей, без якого сучасна цивілізація не була б такою, якою ми її знаємо, іще більший. Сучасний світ важко уявити без глобальної мережі Інтернет, смартфонів, соціальних мереж, електромобілів і багатьох інших сучасних «чудес світу», частина з яких винайдена українцями (гелікоптер, газова лампа, поштовий індекс, ракетний двигун, кінескоп, зварювання живих тканин, рентген, вакцини проти чуми і холери, компакт-диск і ін. [10]).

Разом із тим, розвиток винахідництва зумовив і необхідність захисту прав винахідників. Адже винахід був не лише джерелом натхнення та слави для винахідника, а й джерелом для його добробуту. Якщо, в період наукової революції ХVІ-ХVІІ ст. це були різноманітні привілеї, у ХVІІІ-ХІХ ст. – національне законодавство про патентне право (спочатку відповідний закон Франції 1791 р., а надалі – й інших держав), а з кін. ХІХ ст. захист права на винаходи став предметом

міжнародних договорів – Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року [11], яку вже на 1 січня 1901 р. підписало 17 держав світу з 61, які існували на той час, та ін.

З часом законодавчі моделі регулювання питань захисту права власності на винаходи і корисні моделі примножились положеннями конституцій про права на об'єкти інтелектуальної власності, а також інструкціями і іншими підзаконними нормативно-правовими актами у сфері патентування. Так, на сьогодні в Україні права винахідника на винахід і корисну модель устанавлюються та гарантуються й захищаються Конституцією України (ст. 49, 54) [12], Цивільним кодексом України (Глава 39 і ін.) [13], Законом України «Про охорону прав на винаходи та корисні моделі» від 15 грудня 1993 р. [14], «Правилами складання та подання заявки на винахід та заявки на корисну модель», затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України від 22.01.2001р. № 22 [15] і ін. До того ж, права на винахід і корисну модель, які на сьогодні ефективно захищаються в судах, є і предметом судової експертизи з питань інтелектуальної власності (спеціальності 13.3) [16, 17].

Таким чином, можна стверджувати, що в Україні, як і в більшості сучасних держав світу, існують розвинені законодавчі та інституційні механізми захисту права на такі об'єкти інтелектуальної власності, як винахід і корисна модель, посилені загальними і спеціальними міжнародними договорами і документами і міжнародними інституціями (*WIPO* і ін.). Разом із тим, при здійсненні патентування винаходів і корисних моделей в Україні, як і за

кордоном, виникає низка суперечливих питань, зумовлених: а) складністю правової природи права на винахід і корисну модель; б) випередженням правозастосовної адміністративної та судової практики у сфері патентування відповідних положень чинного законодавства; в) феноменологією «патентного троллінгу» в патентній практиці.

Останню тезу наглядно демонструє правотворча, правозастосовна та судова практика щодо забезпечення вимоги єдиності винаходу (корисної моделі) та надання практичних рекомендації при складанні формули винаходу (корисної моделі). Як відомо, при патентуванні декількох винаходів вони можуть бути об'єднані в одну заявку, що дозволяє оптимізувати витрати заявника на патентування. Однак, для цього необхідно, щоб винаходи (корисні моделі) відповідали вимозі єдиності винаходу. Відповідно до положень теорії філософії, єдиність (з грецької – *μονάς*; латини – *unitas*) – такий взаємозв'язок певних предметів, процесів, який утворює цілісну систему взаємодії, внутрішньої стійку в змінах і в той же час увімкнену в ширшу систему, в кінцевому рахунку, – в складі нескінченного в часі і просторі світу [18].

Вимога щодо єдиності винахідницького задуму та формули винаходу (корисної моделі) є дискретною. Так, згідно з ч. 4 ст. 12 Закону України «Про охорону прав на винаходи та корисні моделі», заявка на винахід повинна стосуватися одного або групи винаходів, пов'язаних єдиним винахідницьким задумом (вимога єдиності винаходу); заявка на корисну модель повинна стосуватися однієї корисної моделі (вимога єдиності корисної моделі) [14].

У свою чергу, відповідно до пп. 2.6.1. та 2.6.2. Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель, *«група винаходів визнається пов'язаною єдиним винахідницьким задумом, якщо має місце технічний взаємозв'язок між цими винаходами, що виражається однією або сукупністю однакових чи відповідних суттєвих ознак, які визначають внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів, які розглядаються в сукупності. Визначення того, чи є група винаходів настільки взаємопов'язаною, що вона утворює єдиний винахідницький задум, повинно проводитись незалежно від того, заявляються ці винаходи в окремих пунктах або як альтернатива в одному пункті формули винаходу»* [15].

При цьому, відповідно до змісту п. 2.6.3. Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель, вимога єдиності винаходу визнається дотриманою за наступних вичерпних умов:

«заявка стосується одного винаходу, тобто одного продукту, процесу (способу), у тому числі нового застосування відомого продукту чи процесу;

заявка стосується одного винаходу, який охарактеризований з розвитком або уточненням окремих конкретних варіантів його здійснення, що не супроводжується заміною чи вилученням окремих ознак, наведених у незалежному пункті формули винаходу;

заявка стосується групи винаходів, які пов'язані єдиним винахідницьким задумом» [15].

Вимозі єдиності може відповідати також група винаходів, зокрема, якщо заявка стосується: «винаходів, один з яких призначений для одержання (виготовлення) іншого, наприклад, при-

стрій або речовина та процес одержання (виготовлення) зазначеного пристрою або речовини в цілому чи їх частини; винаходів, один з яких призначений для здійснення іншого, наприклад, процес і пристрій для здійснення зазначеного процесу в цілому чи однієї з його дій; винаходів, один з яких призначений для використання іншого (в іншому), наприклад процес або пристрій та його частина; процес і речовина, яка призначена для використання в зазначеному процесі; нове застосування відомого пристрою або речовини та процес з їх новим застосуванням; нове застосування відомого пристрою або речовини та пристрій або композиція, складовою частиною яких вони є, тощо; винаходів, які є об'єктами одного виду, однакового призначення і які забезпечують одержання одного і того самого технічного результату (варіанти)» [15].

Відповідно до п. 2.7. Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель, заявка на корисну модель повинна стосуватися однієї корисної моделі. Вимога єдиності корисної моделі визнається дотриманою, якщо: «1) заявка стосується однієї корисної моделі, тобто одного продукту, процесу (способу), у тому числі нового застосування відомого продукту чи процесу; 2) заявка стосується однієї корисної моделі, яка охарактеризована з розвитком або уточненням окремих конкретних варіантів її здійснення, що не супроводжується зміною чи вилученням окремих ознак, наведених у незалежному пункті формули» [15].

Тобто, вимогу єдиності винаходу дотримано, якщо між групою винаходів існує хоча б одна однакова чи відповідна суттєва ознака, що визначає внесок у рівень техніки.

Слід зазначити, що відсутність єдиності винаходу може бути очевидною *a priori*, тобто до розгляду пунктів формули рівня техніки. Отже, якщо існують однакові ознаки, відповідно, групу винаходів визнають як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом, і якщо такі ознаки відсутні – як таку, що не є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Крім того, відсутність єдиності винаходу може бути виявлена *a posteriori*, тобто після порівняння з відомостями, розкритими в документах рівня техніки. Так, може виявитися, що з рівня техніки вже відомі однакові ознаки, наявність яких дозволяла *a priori* визнати групу винаходів як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом. У цьому випадку, хоча ці ознаки і є однаковими для групи винаходів, зазначена група винаходів не може бути визнана пов'язаною єдиним винахідницьким задумом, оскільки однакові ознаки відомі з рівня техніки та не визначають внесок у рівень техніки.

Якщо під час експертизи заявки буде виявлено порушення вимоги єдиності, заявнику буде запропоновано обрати один з винаходів для подальшого розгляду. Якщо заявник не робить такий вибір, то розглядається винахід, зазначений у формулі першим. Розглянемо конкретні приклади, пов'язані з реалізацією відповідних вимог нормативно-правових актів і теоретичних сентенцій у досліджуваній нами сфері.

Приклад 1.

Формула має наступний вигляд:

Спосіб місцевого лікування гнійних ран, що включає проведення хірургічної обробки та вплив на поверхню рани лікарським препаратом, який

відрізняється тим, що як лікарський препарат використовують розчин «Х».

Спосіб місцевого лікування гнійних ран, що включає проведення хірургічної обробки та вплив на поверхню рани лікарським препаратом, який відрізняється тим, що як лікарський препарат використовують розчин «У».

Варіант 1

З рівня техніки відома можливість місцевого лікування гнійних ран із застосуванням розчинів, але не відоме застосування саме розчинів «Х» та «У» для місцевого лікування гнійних ран. При цьому розчини «Х» та «У» *не мають* спільних ознак в хімічній будові активних агентів, що входять до їх складу, які б визначали їх терапевтичну ефективність щодо лікування гнійних ран. Отже, вказану групу винаходів не можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Відтак, вказана група винаходів має бути поділена на наступні:

Винахід 1:

Спосіб місцевого лікування гнійних ран, що включає проведення хірургічної обробки та вплив на поверхню рани лікарським препаратом, який відрізняється тим, що як лікарський препарат використовують розчин «Х».

Винахід 2:

Спосіб місцевого лікування гнійних ран, що включає проведення хірургічної обробки та вплив на поверхню рани лікарським препаратом, який відрізняється тим, що як лікарський препарат використовують розчин «У».

Варіант 2

З рівня техніки відома можливість місцевого лікування гнійних ран із застосуванням розчинів, але не відоме застосування саме розчинів «Х» та «У» для місцевого лікування гнійних ран.

При цьому розчини «Х» та «У» мають спільні ознаки в хімічній будові активних агентів, що входять до їх складу, які визначають їх терапевтичну ефективність щодо лікування гнійних ран.

Відтак, оскільки розчини «Х» та «У» мають спільну структуру, яка є невідомою з рівня техніки, зазначена спільна структура є суттєвою ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Приклад 2

Формула має наступний вигляд:

Речовина Х, що має структурну формулу (I).

Спосіб одержання речовини Х.

Фармацевтична композиція для лікування запальних захворювань, що містить як активний агент речовину Х.

Спосіб лікування запальних захворювань, що передбачає застосування фармацевтичної композиції за п. 3.

Варіант 1

З рівня техніки відома речовина Х, а також спосіб її одержання, але невідомою є фармацевтична композиція та спосіб лікування запальних захворювань.

Тобто спільна ознака «речовина Х» не є ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів не можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Відтак, вказана група винаходів має бути поділена на такі:

Винахід 1:

Речовина Х, що має структурну формулу (I).

Спосіб одержання речовини Х.

Винахід 2:

Фармацевтична композиція для лікування запальних захворювань, що містить як активний агент речовину Х.

Спосіб лікування запальних захворювань, що передбачає застосування фармацевтичної композиції за п. 1.

Варіант 2

З рівня техніки невідома речовина Х, спосіб її одержання, фармацевтична композиція та спосіб лікування запальних захворювань.

Тобто спільна ознака «речовина Х» є ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Приклад 3.

Формула має наступний вигляд:

Спосіб лікування гіперсекреції слизу в легенях, який включає введення терапевтично ефективної кількості сполуки А, пацієнту, що страждає на гіперсекрецію слизу в дихальних шляхах.

Спосіб *in vitro* скринінгу засобів, що мають бути випробувані, для виявлення сполук А, що інгібують гіперсекрецію слизу, який включає:

(i) введення моделі *in vitro* проліферації келихоподібних клітин у контакт з випробуваним засобом; і

(ii) оцінювання проліферації келихоподібних клітин;

причому зниження проліферації келихоподібних клітин свідчить про терапевтичний потенціал даного засобу.

З рівня техніки сполуки А як такі є відомими. При цьому лікування гіперсекреції слизу в легенях, що передбачає застосування таких сполук є невідомим. Отже, хоча і в п.1, і в п. 2 йдеться про сполуки А, однак вони відомі з

рівня техніки, тому зазначена ознака не є ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Крім того, суттєвою ознакою винаходу за п. 1 є те, що сполука А є ефективною щодо лікування гіперсекреції слизу в легенях. У той же час суттєвими ознаками винаходу за п. 2 формули є спостереження щодо впливу випробуваних засобів на проліферацію келихоподібних клітин під час відбору. Тобто, *a priori* вказану групу винаходів не можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом. Разом із тим, якщо до п. 2 буде внесено безпосередню вказівку, що виявлені за допомогою запропонованого способу скринінгу сполуки А призначені саме для наступного використання у лікуванні гіперсекреції слизу за п. 1, групу винаходів буде визнано пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Тобто, з метою дотримання вимоги єдності, п. 2 формули слід викласти наступним чином:

2. Спосіб *in vitro* скринінгу засобів, що мають бути випробувані, для виявлення сполук А, що інгібують гіперсекрецію слизу, для використання у способі за п. 1, який включає:

(i) введення моделі *in vitro* проліферації келихоподібних клітин у контакт з

випробуваним засобом; і

(ii) оцінювання проліферації келихоподібних клітин;

причому зниження проліферації келихоподібних клітин свідчить про терапевтичний потенціал даного засобу.

Приклад 4

Формула має наступний вигляд:

Застосування сполук загальної формули (I) для лікування ракових захворювань.

Застосування сполук А1, А2, А3 (що підпадають під загальну формулу (I), тобто мають спільні структурні елементи) для лікування ракових захворювань.

Варіант 1

З рівня техніки *невідоме* застосування сполук загальної формули (I), зокрема і сполук А1, А2, А3, для лікування ракових захворювань.

Тобто, оскільки задіяні в пп. 1 та 2 сполуки мають спільні структурні елементи та терапевтичну активність, яка є невідомою з рівня техніки, зазначена активність є суттєвою ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Варіант 2

З рівня техніки *відоме* застосування окремих сполук, інших, ніж сполуки А1, А2, А3, що охоплюються загальною формулою (I), для лікування ракових захворювань. При цьому *невідоме* застосування сполук А1, А2, А3, для лікування ракових захворювань.

Тобто, оскільки задіяні в пп. 1 та 2 сполуки мають спільні структурні елементи та терапевтичну активність, які є відомими з рівня техніки, зазначені ознаки не є ознаками, що визначають внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів не можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Крім того, спільним для заявлених в п. 2 формули винаходів є те, що вони стосуються придатних для лікування раку сполук, які охоплюються загальною формулою (I), при цьому дещо відрізняються між собою структурною

формулою, але мають спільні структурні елементи. Але з рівня техніки сполуки, що мають в своїй структурі такі ж структурні елементи, та їх застосування, вже відомі.

Таким чином, в п. 2 заявлено застосування одразу 3 різних сполуки.

Відтак, п. 2 формули можна поділити на 3 окремих винаходи, залежно від структури застосовуваних сполук.

Отже, як видно з вищенаведених прикладів, перевірку єдності здійснюють не лише між незалежними пунктами, а також і між альтернативами в одному пункті формули.

Водночас, слід звернути увагу, що між альтернативами в одному пункті формули може бути порушено як вимогу єдності винаходу (ч. 4 ст. 12 Закону), так і вимогу п. 7.3.2. Правил складання, згідно з якою незалежний пункт формули винаходу повинен стосуватися лише одного винаходу або групи винаходів, заявлених як альтернатива.

При цьому, згідно з п. 7.3.4. Правил складання, незалежний пункт формули винаходу не визнається таким, що стосується одного винаходу (корисної моделі), якщо він містить:

- викладені як альтернатива ознаки, які не забезпечують одержання того самого технічного результату, або викладені як альтернатива групи ознак, причому кожна з альтернативних груп включає кілька функціонально самостійних ознак, у тому числі, коли вибір однієї з таких альтернативних ознак залежить від вибору, який зроблено щодо іншої (інших) ознаки (ознак);
- характеристику винаходів, які стосуються об'єктів різного виду чи сукупності засобів, кожний з яких має своє власне призначення, а в ці-

лому зазначена сукупність не реалізує спільного призначення.

Розглянемо приклади.

Приклад 1

Формула має наступний вигляд:

Спосіб лікування опіків очей і катаракти шляхом призначення очних крапель, які містять активну речовину А, що володіє антиоксидантною, репаративною, ранозагоювальною і протизапальною дією, який відрізняється тим, що призначають закапування очей розчином речовини А 3 рази на добу, при опіках – протягом 14 діб, а при катаракті – протягом 28 діб.

Варіант 1

В формулі заявлені способи лікування одразу двох різних станів, а саме: опіків очей та катаракти, тобто викладені як альтернатива ознаки, які не забезпечують одержання того самого технічного результату. При цьому з рівня техніки *невідоме* застосування розчину речовини А для лікування зазначених захворювань.

Отже, оскільки для лікування вказаних різних захворювань задіяний розчин речовини А, застосування якого є невідомим з рівня техніки, застосування такого розчину є суттєвою ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Разом з тим, оскільки в формулі заявлені способи лікування одразу двох різних станів, а саме: опіків очей та катаракти, з метою дотримання умови п. 7.3.2. Правил складання, зазначені в формулі об'єкти слід викласти в окремих незалежних пунктах формули наступним чином:

1. Спосіб лікування опіків очей шляхом призначення очних крапель, які містять активну речовину А, що має антиоксидантну, репаративну, ранозагоювальну і протизапальну дію, який **відрізняється** тим, що призначають закапування очей розчином речовини А 3 рази на добу протягом 14 діб.

2. Спосіб лікування катаракти шляхом призначення очних крапель, які містять активну речовину А, що має антиоксидантну, репаративну, ранозагоювальну і протизапальну дію, який **відрізняється** тим, що призначають закапування очей розчином речовини А 3 рази на добу протягом 28 діб.

Варіант 2

З рівня техніки відоме застосування розчину речовини А для лікування зазначених захворювань.

Отже, оскільки для лікування вказаних різних захворювань задіяний розчин речовини А, застосування якого є відомим з рівня техніки, застосування такого розчину не є суттєвою ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів не можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Відтак, вказана група винаходів має бути поділена на такі:

Винахід 1:

Спосіб лікування опіків очей шляхом призначення очних крапель, які містять активну речовину А, що має антиоксидантну, репаративну, ранозагоювальну і протизапальну дію, який **відрізняється** тим, що призначають закапування очей розчином речовини А 3 рази на добу протягом 14 діб.

Винахід 2:

Спосіб лікування катаракти шляхом призначення очних крапель, які

містять активну речовину А, що має антиоксидантну, репаративну, ранозагоювальну і протизапальну дію, який **відрізняється** тим, що призначають закапування очей розчином речовини А 3 рази на добу протягом 28 діб.

Приклад 2

Формула має наступний вигляд:

Застосування сполуки А для використання у одержанні лікарського засобу для лікування у індивіда-людини хронічної інфекції за допомогою способу, що включає: визначення генотипу індивіду..., і застосування схеми лікування на основі одержаного генотипу, де, якщо генотип є гомозиготним ..., то схема лікування включає введення індивіду сполуки А у комбінації зі сполукою В, і де, якщо генотип суб'єкта є гетерозиготним ..., то схема лікування включає введення індивіду сполуки А у комбінації зі сполукою С.

Варіант 1

В формулі передбачений вибір тієї чи іншої схеми лікування хронічної інфекції із застосуванням сполуки А у комбінації зі сполукою В або С, залежно від визначеного генотипу індивіду. При цьому з рівня техніки невідоме застосування сполуки А для лікування хронічної інфекції.

Тобто застосування сполуки А для лікування хронічної інфекції є суттєвою ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених винаходів. Отже, вказану групу винаходів можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Разом із тим, оскільки в формулі передбачений вибір тієї чи іншої схеми лікування хронічної інфекції із застосуванням сполуки А у комбінації зі сполукою В або С, залежно від визна-

ченого генотипу індивіду, тобто викладені як альтернатива групи ознак, причому кожна з альтернативних груп включає кілька функціонально самостійних ознак, у тому числі, коли вибір однієї з таких альтернативних ознак залежить від вибору, який зроблено щодо іншої (інших) ознаки (ознак), з метою дотримання умови п. 7.3.2. Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель, зазначені в формулі об'єкти слід викласти в окремих незалежних пунктах формули наступним чином:

1. Застосування сполуки А для використання у одержанні лікарського засобу для лікування у індивіда-людини хронічної інфекції за допомогою способу, що включає: визначення генотипу індивіду..., і застосування схеми лікування на основі одержаного генотипу, де, якщо генотип є гомозиготним ..., то схема лікування включає введення індивіду сполуки А у комбінації зі сполукою В.

2. Застосування сполуки А для використання у одержанні лікарського засобу для лікування у індивіда-людини хронічної інфекції за допомогою способу, що включає: визначення генотипу індивіду..., і застосування схеми лікування на основі одержаного генотипу, де, якщо генотип є гетерозиготним ..., то схема лікування включає введення індивіду сполуки А у комбінації зі сполукою С.

Варіант 2

З рівня техніки відоме застосування сполуки А для лікування хронічної інфекції.

Тобто застосування сполуки А для лікування хронічної інфекції не є суттєвою ознакою, що визначає внесок у рівень техніки кожного із заявлених

винаходів. Отже, вказану групу винаходів не можна визнати як таку, що є пов'язаною єдиним винахідницьким задумом.

Відтак, вказана група винаходів має бути поділена на такі:

Винахід 1:

Застосування сполуки А для використання у одержанні лікарського засобу для лікування у індивіда-людини хронічної інфекції за допомогою способу, що включає: визначення генотипу індивіду..., і застосування схеми лікування на основі одержаного генотипу, де, якщо генотип є гомозиготним ..., то схема лікування включає введення індивіду сполуки А у комбінації зі сполукою В.

Винахід 2:

Застосування сполуки А для використання у одержанні лікарського засобу для лікування у індивіда-людини хронічної інфекції за допомогою способу, що включає: визначення генотипу індивіду..., і застосування схеми лікування на основі одержаного генотипу, де, якщо генотип є гетерозиготним..., то схема лікування включає введення індивіду сполуки А у комбінації зі сполукою С.

Приклад 3

Формула має наступний вигляд:

Фармацевтична композиція або лікарський засіб, що відрізняється тим, що зазначена фармацевтична композиція або лікарський засіб містить сполуку А.

В формулі заявлені одразу 2 об'єкти різного виду кожний з яких має своє власне призначення, а в цілому зазначена сукупність не реалізує спільного призначення: «фармацевтична композиція» (склад, з якого у подальшому виготовляють лікарський препарат) та

«лікарський засіб» (готовий до використання лікарський препарат).

Отже, за умови, що з рівня техніки фармацевтичні продукти, що містять сполуку А, невідомі, з метою дотримання вимог п. 7.3.2. Правил складання, зазначені в формулі об'єкти слід викласти в окремих незалежних пунктах:

1. Фармацевтична композиція, яка містить сполуку А.

2. Лікарський засіб, який містить сполуку А.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки. Якщо в формулі винаходу було виявлено порушення вимог ч. 4 ст. 12 Закону, то заявник може подати виділену(і) заявку(и) на винахід або винаходи, що були виключені з поточної заявки. Якщо ж, в формулі винаходу було виявлено лише порушення вимог п. 7.3.2. Правил складання, заявник може подати відкориговану формулу винаходу, але при цьому слід врахувати, що внаслідок коригування може збільшитися кількість незалежних пунктів формули.

Аналіз нормативних джерел, викладений у цій публікації, приклади складання формули винаходу (корисної моделі) та виявлення й систематизація особливостей формулювання, буде корисним винахідникам, патентним повіреним, судовим експертам, а також іншим спеціалістам, що працюють в сфері інтелектуальної власності. Використання наданих рекомендацій підвищить якість заявочних документів, полегшить роботу експертів при проведенні експертиз винаходів (корисних моделей).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пиленко А. Право изобретателя (Привилегии на изобретения и их защита в русском и международном праве). Историко-догматическое исследование. Том I-й. С.-Петербург: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1902. 495.

2. Кольб Г. Фр. История человеческой культуры с очерком форм государственного правления, политики, развития свободы и благосостояния народов; Пер. с 3-го перераб. и знач. доп. нем. изд. под ред. А.А. Рейнгольда. Киев ; Харьков : Юж.-рус. кн-во Ф.А. Иогансона, 1896-1899 (Киев). [2], 588 с., IV с.).

3. Патентні системи та законодавство країн СНД і Балтії: науково-практичне видання / Г.О. Андрощук, Л.І. Работягова; НДІ ІВ НАПрН України. Ч. 1. Київ: Інтерсервіс, 2015. 320 с.

4. Дорошенко О.Ф. Судова експертиза у судових справах щодо об'єктів інтелектуальної власності: монограф. Київ: Лазурит-Поліграф, 2008. 206 с.

5. Крайнев П.П. Судова експертиза у сфері інтелектуальної власності ; за ред. П.П. Крайнева / П.П. Крайнев, Н.М. Ковальова, М.В. Мельников. Вінниця: ПП «Поліграф. Центр «Фенікс»; ДІВП ВАТ «Інфракон» –«Інфракон-І», 2008. 376 с.

6. Петренко С.П. Деякі аспекти встановлення відповідності корисної моделі такій умові патентоздатності, як новизна // *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2015. № 2. С. 42-48.;

7. Петренко С.П. Межі дослідження формули винаходу (корисної моделі) при проведенні судової експертизи // *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2018. № 6. С. 104-110.;

8. Энциклопедия изобретений и открытий. От колеса до коллаидера / М. Аллаби, Э.-Д. Бир, Дж. Кларк. Пер. с англ. А. Гришин, Е. Кац, М. Лукьянова. Москва: Махаон», 2012. 495 с.

9. Федоренко В.Л. «Інформаційна видавнича революція» І. Гутенберга та утвер-

дження авторського права і суміжних прав та механізмів їх захисту в Європі. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2019. № 4. С. 288-300.

10. 22 винаходи українців, які відомі світові / веб-сайт Есперсо. URL: https://espresso.tv/article/2015/07/24/top_22_ukrayinskykh_vynakhody___bez_yakykh_by_ne_isnuvav_svit

11. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_123

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

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

14. Про охорону прав на винаходи та корисні моделі: Закон України від 15 грудня 1993 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №7. Ст. 32.

15. Правила складання та подання заявки на винахід та заявки на корисну модель, затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 22.01.2001р. № 22 // *Офіційний вісник України*. 2001. № 9. Ст. 38.

16. Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності в Україні: навч.-методичне вид.; В.Л. Федоренко (кер.), Л.П. Тимошик, Н.В. Кісіль, Н.М. Ковальова, О.В. Голікова, Т.М. Чабанець та ін.; за ред. проф. В.Л. Федоренка / НДЦСЕ судової експертизи з питань інтелектуальної власності Мін'юсту. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. С. 45-52.;

17. Методика проведення судової експертизи, пов'язаної з винаходами та корисними моделями (універсальна) Міністерства юстиції України, затверджена в Міністерстві юстиції України 06.02.2010 року (*песмп. № 13.3.01*).

18. Философская энциклопедия : в 5 т. / глав. ред. Ф. В. Константинов. Т.4: Наука логики–Сигети. Москва: Советская энциклопедия, 1967. 591 с.

REFERENCES:

1. Pilenko, A. (1902). *Pravo izobretatelya (Privilegii na izobreteniya i ikh zashchita v russkom i mezhdunarodnom prave). Istoriko-dogmaticheskoe issledovanie [The inventor right (Privileges on inventions and their protection in Russian and international law). Historical and dogmatic research]*. (Vols. 1). Saint Petesrburg: Tipogr. M.M. Stasyulevicha [in Russian].

2. Kolb, G. F. (1896). *Istoriya chelovecheskoy kultury s ocherkom form gosudarstvennogo pravleniya, politiki, razvitiya svobody i blagosostoyaniya narodov [The history of human culture with an outline of the forms of government, politics, the development of freedom and welfare of peoples]*. A. A. Reyngoldt (Eds.). Kiev ; Kharkov : Yuzh.-rus. kn-vo F.A. Iogansona [in Russian].

3. Androshchuk, H.O., Rabotiahova, L.I. (2015). *Patentni systemy ta zakonodavstvo krain SND i Baltii: nauково-praktychne vydannia [Patent systems and legislation of the CIS and Baltic countries: scientific-practical edition]*. (Vols. 1). Kyiv: Interservis [in Ukrainian].

4. Doroshenko, O.F. (2008). *Sudova ekspertyza u sudovykh spravakh shchodo ob'ektiv intelektualnoi vlasnosti [Forensic examination in court cases on intellectual property]*. Kyiv: Lazuryt-Polihraf [in Ukrainian].

5. Krainiev, P. P. (2004). *Sudova ekspertyza z pytan intelektualnoi vlasnosti [Forensic Examination on Intellectual Property Issues]. Sudova ekspertyza – Forensic Examination, 1, 9-17 [in Ukrainian]*.

6. Petrenko, S.P. (2015). *Deiaki aspekty vstanovlennia vidpovidnosti korysnoi modeli takii umovi patentozdatnosti, yak novyzna [Some aspects of establishing a utility model to a patentability condition such as novelty]. Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti – The*

theory and practice of intellectual property, 2, 42-48 [in Ukrainian].

7. Petrenko, S.P. (2018). Mezhi doslidzhennia formuly vynakhodu (korysnoi modeli) pry provedenni sudovoi ekspertyzy [The Invention Study Limits (Utility Model) in Forensics]. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti – The theory and practice of intellectual property*, 6, 104-110 [in Ukrainian].

8. Allaby, M., Beer, A.-J., Clark, J. (2012). *Entsiklopediya izobreteniy i otkrytiy. Ot kolesa do kollaydera [Timelines of science and technology]*. (A. Grishin, E. Kats, M. Lukyanov, Trans). Moscow: Makhaon [in Russian].

9. Fedorenko, V.L. (2019). «Informatsiina vydavnycha revoliutsiia» I. Hutemberha ta utverdzhennia avtorskoho prava i sumizhnykh prav ta mekhanizmiv yikh zakhystu v Yevropi [I. Gutenberg's "Information Publishing Revolution" and the Promotion of Copyright and Related Rights and the Mechanisms for Protecting them in Europe]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka – Bulletin of the Luhansk State University of Internal Affairs Didorenko*, 4, 288-300 [in Ukrainian].

10. 22 vynakhody ukrainsiv, yaki vidomi svitovi [22 Inventions of Ukrainians Known to the World]. (2015). *espresso.tv*. Retrieved from https://espresso.tv/article/2015/07/24/top_22_ukrayinskykh_vynakhody___bez_yakykh_by_ne_isnuvav_svit [in Ukrainian].

11. 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 treaties of Ukraine*, 1 [in Ukrainian].

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

13. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy : vid 16 sichnia 2003 roku [The Civil Code of Ukraine from January 16, 2003]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40 [in Ukrainian].

14. Zakon Ukrainy "Pro okhoronu prav na vynakhody i korysni modeli" : vid 15 hrudnia 1993 roku [The Law of Ukraine "On the protection of the rights to inventions and utility models"]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 7. [in Ukrainian].

15. Pravyla skladannia ta podannia zaiavky na vynakhid ta zaiavky na korysnu model, zatverdzeni nakazom Ministerstva osvity i nauky Ukrainy : vid 22.01.2001r., № 22 [Rules for drawing up and submitting an application for an invention and applications for a utility model, approved by the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated 22.01.2001, № 22]. (2001). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 9. Art. 38 [in Ukrainian].

16. Fedorenko, V.L., et. al. (2019). *Sudova ekspertyza obektiv prava intelektualnoi vlasnosti v Ukraini [Forensic examination of the objects of intellectual property rights in Ukraine]*. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].

17. Metodyka provedennia sudovoi ekspertyzy, poviazanoi z vynakhodamy ta korysnymi modeliamy (universalna) Ministerstva yustytzii Ukrainy, zatverdzhena v Ministerstvi yustytzii Ukrainy 06.02.2010 roku (reiestr. № 13.3.01) [The methodology of forensic examination related to inventions and utility models (universal) of the Ministry of Justice of Ukraine, approved by the Ministry of Justice of Ukraine on 06.02.2010 (Reg. № 13.3.01)]. [in Ukrainian].

18. Konstantinov, F.V. (Eds.). (1967). *Filosofskaya entsiklopediya. T. 4: Nauka logiki – Sigeti [Philosophical Encyclopedia. Vols. 4. The science of logic – Shigety]*. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya [in Ukrainian].

Кривоножко Галина Євгенівна,

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектором інформаційних технологій лабораторії авторського права та інформаційних технологій, Науково-дослідний центр судових експертиз з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, 01133, м. Київ, бульвар Лесі Українки, 26, тел.: (044) 592-14-01, e-mail: kr_galina@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7635-541X>

Заїкіна Тетяна Василівна,

судовий експерт сектору інформаційних технологій лабораторії авторського права та інформаційних технологій, Науково-дослідний центр судових експертиз з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, 01133, м. Київ, бульвар Лесі Українки, 26, тел.: (044) 592-14-01, e-mail: zaikina.tv@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3839-5859>

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ ВИЗНАЧЕННЯ ТРУДОВИТРАТ РОЗРОБКИ ПРОГРАМНИХ ПРОДУКТІВ НА ОСНОВІ МОДЕЛІ СОСОМО II ЗА УМОВ ОБМЕЖЕНИХ ВХІДНИХ ДАНИХ

Анотація. Важливою складовою інформаційних (автоматизованих) систем управління є прикладне програмне забезпечення – програми, що призначені для реалізації конкретних задач опрацювання даних, які користувач розв’язує в ході своєї діяльності (їх поділяють на прикладні програми загального і спеціального призначення). Розробка програмного забезпечення з метою створення необхідних умов для вдосконалення системи управління прийняття рішень, забезпечення актуальним потребам діяльності установ, підвищення оперативності прийняття рішень, на сьогодні є актуальним питанням.

Щодо галузі інформаційних технологій, то результатом інтелектуальної праці програмного забезпечення виступають комп’ютерні програми, бази даних. В межах питань права інтелектуальної власності до об’єктів авторського права належать комп’ютерні програми; компіляції даних (бази даних).

На сьогоднішній день в Україні відсутні єдині методичні підходи проведення судових експертиз (експертних досліджень) з незалежної оцінки об’єктів авторського права, зокрема, що стосуються комп’ютерних програм та баз даних. Це призводить до використання експертами різних методів та алгоритмів, що в деяких випадках суперечать або виключають використання один одного, що обумовлює необхідність призначення повторних судових експертиз та затягування строків вирішення справ судами України.

В силу специфіки створення програмного забезпечення, процес розробки є досить дорогим, тривалим та важко передбачуваним. За таких обставин, створення ре-

комендацій щодо розрахунку трудовитрат розробки програмних продуктів на основі СОСОМО II (за умов обмежених вхідних даних), особливостей проведення експертних досліджень є необхідною умовою для забезпечення принципу об'єктивності у судовій експертизі.

Ключові слова: вихідний код, інформаційна (автоматизована) система, програмний продукт, прикладне програмне забезпечення, судова експертиза, трудовитрати, Сосомо II.

Kryvonozhko Halyna Yevgenivna,

Candidate of Technical Sciences, Senior Researcher, Head of Information Technology Sector, Laboratory of Copyright and Information Technology, Research Center for Forensic Expertise on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 01133, Kyiv, Lesi Ukrainky Blvd, 26: (044) 592-14-01, Email: kr_galina@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7635-541X>

Zaikina Tatiana Vasylivna,

Forensic Expert of the Information Technology Sector, Laboratory of Copyright and Information Technology, Research Center for Forensic Expertise on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 01133, Kyiv, Lesi Ukrainky Blvd, 26: (044) 592-14-01, Email: zaikina.tv@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3839-5859>

FEATURES OF FORENSIC EXPERTISE EXAMINATION OF THE DETERMINATION OF LABOR DEVELOPMENT PROGRAMS ON THE BASIC COCOMO II MODEL UNDER LIMITED INPUT DATA

Abstract. Analysis of research and publications indicates that to this issue is receiving some attention. An important component of information (automated) management systems is application software – programs that are designed to perform specific data processing tasks that the user solves in the course of their activities (they are divided into general and special purpose applications). The development of software to create the necessary conditions for improving the decision-making management system, ensuring the urgent needs of institutions, increasing the speed of decision-making, is today a pressing issue.

As for information technology, computer software and databases are the result of intellectual work of software. Copyright applications include computer programs within the scope of intellectual property rights; compilation of data (databases).

To date, there are no uniform methodological approaches to conducting forensic (expert) studies on the independent assessment of copyright in Ukraine, in particular concerning computer programs and databases. This leads to the use by experts of different methods and algorithms, which in some cases contradict or exclude the use of each other, which necessitates the appointment of repeated judicial examinations and delaying the time limits for settling cases by the courts of Ukraine.

Due to the specifics of the software creation, the development process is quite expensive, time consuming and difficult to predict. In such circumstances, making recommendations for calculating the cost of developing software products based on COCOMO II (subject to limited input), the specifics of expert research is a prerequisite for ensuring the principle of objectivity in forensic expertise.

Keywords: source code, information (automated) system, software product, application software, forensic expertise, labour costs, Cocomo II.

Постановка задачі. Метою роботи є опис рішення проблемних питань під час проведення судових експертиз (експертних досліджень) з метою виконання певного експертного завдання експертами [1-7; 5] щодо визначення трудовитрат розробки програмних продуктів на основі моделі Сосомо II (за умов обмежених вхідних даних).

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Аналіз досліджень і публікацій свідчить про те, що даному питанню приділяється певна увага.

Оцінка трудовитрат програмного забезпечення є однією з ключових фінансових проблем, які виникають в процесі створення та розвитку інформаційних технологій [3, 7], відноситься до імовірнісних тверджень.

У експертній практиці на даний час відсутні затверджені методики проведення судових експертиз щодо дослідження розрахунку трудовитрат розробки комп'ютерних програм, баз даних як об'єктів авторського права на основі аналізу показників вихідного коду програмного продукту.

Стосовно процесу проектування, поділяють існуючі моделі оцінювання трудовитрат програмного забезпечення на групи.

Модель COCOMO була представлена як альтернативна реалізація моделі Путнем і застосована в комплексі SLIM Estimate для оцінки вартості програмного забезпечення. Обмеженням цієї

моделі є те, що вона може бути використана, якщо передбачувані витрати на створення програмного забезпечення більше 20 людино-місяців. У цілому вважається, що для невеликих проектів застосування високих рівнів оцінювання COCOMO неефективне, а базовий рівень дає недостатню точність. Для комерційних застосувань метод COCOMO дає, як правило, завищені оцінки, тому його застосовують більше в проектах, що відносяться до програмного забезпечення інженерних розрахунків [7]. Модель COCOMO II є найбільш сучасною: підтримує підходи щодо застосуванням комерційних готових продуктів, варіанти часткового повторного та модифікованого коду; керований ризиками і спільний програмний процес; враховує зрілість програмних процесів тощо.

Найпопулярнішою серед алгоритмічних моделей є сімейство моделей COCOMO (Constructive Cost Model), створене у 1981 р. Модель використовує формулу регресії з параметрами, визначеними з даних, зібраних по ряду проектів. Відомі модифікації COCOMO у вигляді сімейства моделей COCOMO II [7], що створені у 1999 р. Основними відмінностями COCOMO II від COCOMO є використання для оцінювання складності вхідних даних у вигляді функціональних точок, оцінювання елементів повторного використання та інтеграції програмних про-

дуктів, об'єктно-орієнтовані підходи до оцінки компонентів програмного забезпечення та ін.

Вибір того або іншого виду моделі СОСОМО II для оцінки трудовитрат розробки програмного забезпечення залежить від типу проекту і стадії розробки [7]. На ранніх стадіях розробки проекту застосовують модель композиції додатків – ACM (Application Composition Model), яка придатна для використання у проектах, що розробляються з використанням сучасних інструментальних засобів, оснований на об'єктно-орієнтованих технологіях. Модель раннього проектування – EDM (Early Design Model) включає вивчення альтернативної архітектури і концепцій роботи. На цій стадії недостатньо загального опису проекту, потрібно деталі. Придатна для приблизного оцінювання витрат на розробку проекту до того, як була визначена його архітектура. Може застосовуватися для техніко-економічного обґрунтування витрат на створення ПЗ, а також для розподілу витрат по стадіях розробки. Пост-архітектурна модель – PAM (Post Architecture Model) пов'язана з реальною розробкою і експлуатацією програмного продукту. Ця модель працює найефективніше. Між різними моделями існує певна схожість. Кожна модель оцінювання має свої переваги та недоліки [7].

Існують й інші підходи щодо встановлення показників трудовитрат, але вони ґрунтуються на базових нормах, які встановлюються на основі дослідно-статистичних або експертних норм, які коректуються на показники складності програм. Але такі норми не враховують кваліфікацію програмістів та аналітиків, умови розробки тощо.

На сьогодні розрахунок трудовитрат розробки програмного забезпечення інформаційних систем на практиці проводиться в основному на базі експертних оцінок. Існує можливість для крупних проектів для розрахунку орієнтовних трудовитрат розробки програмного забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Під час проведення експертиз (експертних досліджень) з метою виконання певного експертного завдання експертами [5] щодо визначення трудовитрат розробки програмних продуктів на основі моделі Сосото II виникають ситуації обмежених вхідних даних/неможливості проведення опитування сторін процесу для подальшого визначення коефіцієнтів для розрахунку.

Для розрахунків щодо визначення трудовитрат розробки програмного забезпечення об'єктами дослідження є вихідні коди, технічно-експлуатаційна та договірна документація.

Обмеження. Слід звернути увагу, що варіант розрахунку трудовитрат на стадії розробки ПЗ можливий у разі наявності змін у вихідному коді. Модель СОСОМО II існує в трьох видах, адаптована до сучасних методологій розробки програмного забезпечення, а також придатна для використання зі спіральною та ітераційною моделями життєвого циклу.

Чинниками, що впливають на точність оцінки трудовитрат, при використанні засобів на основі моделі СОСОМО II, є наступні: правильний вибір конкретної реалізації моделі; точність калібрування – відповідність установок вихідним даним. У зв'язку з цим, для застосування засобів повинен використовуватися персонал (експерт, спеціаліст), який не має прямого

відношення до процесів проектування і розробки ПЗ.

Найбільш фундаментальними розрахунками в моделі СОСОМО II є використання рівняння для оцінки кількості людино-місяців, необхідних для розробки проекту. Більшість інших результатів СОСОМО II, в тому числі оцінки вимог та технічне обслуговування, є похідними від цієї величини. **Для розрахунку трудовитрат необхідно визначитись із вхідними даними** (значення констант, експонент, факторів масштабу, множників витрат) в залежності від виду моделі СОСОМО II.

Найбільш поширеними є наступні одиниці оцінки розміру ПЗ [12]:

кількість рядків коду (*Lines Of Code, LOC*);

функціональні точки (*Function Points, FP*);

кількість різних елементів у складі управлінської специфікації;

обсяг документації тощо.

Кількість рядків коду (*Lines Of Code, LOC*; *Source Lines of Code, SLOC*) є найпростішою і найпоширенішою серед зазначених одиниць виміру. У загальному випадку LOC означає кількість рядків коду на відповідній мові програмування, які мають бути написані для того, щоб проект був виконаний [7].

Оскільки різні мови програмування мають різні можливості і різну продуктивність по вирішенню задач програмування, то одиниці LOC мають бути приведені до певної співрозмірної величини. Приведення здійснюється з використанням таблиць перетворень, які періодично поновлюються, щоб враховувати еволюцію мов програмування [7]. Слід звернути увагу, одиниця роз-

міру LOC не відображає функціональні властивості коду.

Рекомендації щодо оцінки факторів адаптованого програмного забезпечення для різних категорій коду (новий, повторно використаний, автоматично переведений код тощо), використовуючи СОСОМО II, детально викладено в [7].

У СОСОМО II трудовитрати виражаються в людино/місяцях (PM).

Для розрахунку трудовитрат розробки використовуються наступні фактори масштабу: *PREC – Precedentedness scale factor* (фактор масштабу «Прецедентність») – наявність досвіду аналогічних розробок (Very Low – досвід в продукті і платформі відсутні; Extra High – продукт і платформа повністю знайомі); *FLEX – Development Flexibility* (фактор масштабу «Гнучкість розвитку») – гнучкість процесу розробки (Very Low – процес строго детермінований; Extra High – визначені тільки спільні цілі); *RESL – Architecture and Risk Resolution scale factor* (фактор масштабу «Архітектура і дозвіл ризиків») (Very Low – ризики невідомі / не проаналізовані; Extra High – ризики дозволені на 100 %); *TEAM – Execution Time Constraint Cost Driver* (обмеження по доступності програмного середовища) – враховує часові ресурси, використовувані ПЗ при виконанні поставленого завдання; *PMAT – Process Maturity scale factor* (фактор масштабу «Зрілість процесів») – технологічна зрілість розробки. Детально таблиці розрахунку значень факторів масштабу наведено в [7].

Параметри вартості (*cost drivers*) використовуються для опису характеристик розробки програмного забезпечення, які впливають на трудовитрати для завершення проекту. Всі параметри

вартості *SOCOMO II* мають якісні рівні рейтингу, які висловлюють вплив параметру на трудовитрат щодо розвитку. Ці рейтинги можуть варіюватися від наднизької (*Extra Low, XL*) до надвисокої (*Extra High, XH*). Кожен рівень рейтингу будь якого мультиплікативного параметру вартості має значення, що називається множник трудовитрат (*effort multiplier, EM*). Ця схема переводить рейтинг параметру вартості в кількісну величину для використання в моделі. Параметр вартості – це суб'єктивна величина, яка оцінює різні тимчасові, якісні та ресурсні аспекти розробки ПЗ. Кожен з параметрів може бути відкалібрований. Калібрування параметрів вартості – це коригування значень параметрів, яка впливає на значення трудовитрат, і отже на час і вартість, при оцінці програмного проекту. Рейтинг параметрів вартості заснований на вагомих аргументах. Модель раннього проектування та пост-архітектурна модель відрізняються кількістю мультиплікативних параметрів вартості. Є сім мультиплікативних параметрів вартості для моделі раннього проектування і сімнадцять мультиплікативних параметрів вартості для пост-архітектурної моделі.

Масштабні коефіцієнти в експоненті *E* використовуються тільки на рівні проекту. Крім того, один із множників трудовитрат, що використовується в продукті, необхідний графік розробки (*Required Development Schedule, SCED*) використовується тільки на рівні проекту. Інші мультиплікативні параметри вартості, кожний з яких представлений в продукті як множники трудовитрат, і розмір застосовуються до окремих компонентів проекту. Модель може бути використа-

на для оцінки трудовитрат для проекту, який має тільки один компонент або декількох компонентів.

Існують спеціальні рекомендації з використання *SOCOMO II* в розробці програмного забезпечення [3].

Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури, а також діючих нормативних документів для визначення трудовитрат програмного забезпечення показує, що традиційні підходи, що засновані на підрахунку кількісних характеристик програми та застосуванні визначених Розробником та Замовником схем або принципів, не є універсальними і не враховують всіх чинників та особливостей досліджуваної задачі.

Наведемо загальний алгоритм розрахунку трудовитрат розробки ПЗ за моделлю *SOCOMO II* (за результатом усвідомлення засад та підходів, які застосовуються у методиці), щодо послідовності дій експерта, спеціаліста (алгоритм дій) та обмеження.

Слід зазначити, що перед початком дій експерт (спеціаліст), який проводить оцінку та калібрування показників для даного проекту, визначається із обмеженнями (виходячи із засад методики *SOCOMO II*), а саме експерт має отримати відомості:

Концепція, стратегія, бізнес-план проекту КП;

Довідково. Наявність даних документів є необхідною, але не критичною для проведення дослідження. У випадку їх відсутності проведення дослідження вбачається можливим.

Вихідні коди (тексти) комп'ютерної програми у повному обсязі;

Довідково. Наявність даних є необхідною та критичною для проведення дослідження. У випадку їх відсутності проведення дослідження вбачається

не можливим. У випадку дослідження багатомодульної/багатокомпонентної системи (комплексу), відомості мають бути представлені поелементно.

Об'єктні коди комп'ютерної програми у повному обсязі.

Довідково. У випадку наявності інсталяційного пакету КП на дослідження мають бути представлена ко-робкова версія із комплектом технічно-експлуатаційної документації.

Таким чином, експерт під час про-ведення дослідження:

отримує та вивчає об'єкти та доку-ментацію, надані на дослідження;

усвідомлює завдання;

у разі неповного комплекту нада-них на дослідження об'єктів та доку-ментації, направляє клопотання про надання додаткових матеріалів;

проводить дослідження;

проводить експерименти (інстру-ментальне та програмне тестування);

здійснює оцінку отриманих ре-зультатів, формулює висновки (слід звернути увагу, що відповідно до [7] у разі нечіткого визначення стану маси-табуючих факторів та множників ви-трат виставляється рівень оцінки но-мінального значення за замовченням);

оформлює Висновок;

здійснює перевірку на обґрунтова-ність, повноту тощо.

Практика показує, що процес роз-робки програмного забезпечення досить складно піддається нормуванню з вико-ристанням традиційних формальних моделей, що при оцінюванні трудови-трат часто вимагає додаткового за-стосування експертних чи інтерваль-них підходів [3].

Слід звернути увагу, що у випадку обмежених вихідних даних та немож-ливості заповнення експертом опиту-

вальних аркушів для визначення кое-фіцієнтів для розрахунку, сторона, що призначила експертизу, забезпечує чітке визначення даних, а саме:

у разі виконання проектів з модер-нізації/розробки програмних продуктів надається інформація щодо повноти виконання вимог існуючого ТЗ на відпо-відний продукт;

умов використання створеного про-грамного продукту як об'єкта права ін-телектуальної власності;

майнових прав державного органу на створений програмний продукт як на об'єкт права інтелектуальної влас-ності;

ліцензії або іншого документа, що підтверджує правомірність викори-стання ПП;

стадії та етапи створення продук-ту;

дані щодо персоналу Розробника, враховуючи наступне: чи має розробник програм/програмних модулів необхід-ний персонал виконавців (необхідну за складом команду розробників проекту по ролях), опит виконання та яка кіль-кість масштабних проектів з розроб-ки програмного забезпечення, необхідні знання в предметній сфері та забезпе-чений обладнанням/необхідними про-грамно-апаратними засобами з роз-робки, тестування, супроводження ПЗ);

дані щодо вихідного коду в рамках розробки комп'ютерних програм/моду-лів, а саме: код первинний/новостворе-ний, чи містить адаптований код (моди-фікований) чи повторно використаний код, інструменти щодо розробки;

яку частину коду під час розрахун-ку показників вихідного коду необхідно враховувати, наприклад, чи враховува-ти засоби тестування, додаткові драй-вера, ліцензійні ключі, налагоджуваль-

ний тимчасовий код/налаштування інші додаткові засоби, що не включені до комплексу постачання програмного забезпечення, тощо;

значення показників масштабуючих коефіцієнтів (17 факторів);

за допомогою яких спеціалізованих засобів розрахунку показників коду у відповідності до вимог стандартів/підходів СОСОМО II здійснювати розрахунок показників метаданих вихідних кодів тощо.

У разі з'явлення додаткових даних необхідним є проведення додаткових досліджень. Висновок експерта в даному випадку може бути умовним.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, в даній статті проаналізовано обмеження, особливості проведення судових експертиз (експертних досліджень) визначення трудовитрат розробки програмних продуктів інформаційних систем на основі моделі СОСОМО II за умов обмежених вихідних даних.

Тематика проведених досліджень відноситься до галузі дослідження об'єктів авторського права та спрямована на підвищення ефективності наукових досліджень у сфері інформаційних технологій. Узагальнення та висновки, надані за результатами дослідження, сприятимуть проведенню об'єктивних та науково обґрунтованих досліджень за напрямком «Інформаційні управляючі системи та технології спеціального призначення».

Перспективою подальших досліджень є задача розробки методики розрахунку трудовитрат розробки програмних продуктів на основі СОСОМО II (при одночасному застосуванні моделі раннього проектування та пост-архітектурної моделі).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Інженерія систем і програмних засобів. Вимоги до якості систем і програмних засобів та її оцінювання (SQuaRE). Моделі якості системи та програмних засобів : ДСТУ ISO/IEC 25010:2016. – [Чинний від 2018-01-01]. – К. : Держстандарт України, 2018. – 39 с. – (Національні стандарти України).
2. Інформаційні технології. Наставни щодо застосування ISO/IEC 12207 (Процеси життєвого циклу програмного забезпечення) : ДСТУ ISO/IEC TR 15271:2010. – [Чинний від 2012-07-01]. – К. : Держстандарт України, 2012. – 44 с. – (Національні стандарти України).
3. Методичні рекомендації розрахунку оціночної вартості майнових прав на комп'ютерні програми та бази даних на основі конструктивної моделі витрат Сосомо II : [Звіт НДР, проміжний (етап 1)]. Відп. вик. Г.Є. Кривоножко. – К. : НДЦСЕПІВ Мін'юсту України, 2013 – 228 с.
4. Закон України «Про авторське право і суміжні права» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>.
5. Наказ Міністерства юстиції України 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 : прийнятий 8 жовт. 1998 року № 53/5 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46.
6. Цивільний кодекс України : за станом на 13 лютого 2020 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2003.
7. COCOMO II.2000.0: CSE, 1999 : Center for Software Engineering. COCOMO II Reference Manual. Computer Science Department, USC Center for Software Engineering, 1999. – 86 p.

REFERENCES:

1. Inzheneriya system i prohramnykh zasobiv. Vymohy do yakosti system i prohramnykh zasobiv ta yiyi otsinyuvannya (SQuaRE). Modeli yakosti systemy ta prohramnykh zasobiv [Systems and Software Engineering. System and Software Quality Requirements and Evaluation (SQuaRE). Models of system and software quality]. (2016). *DSTU ISO 25010-2016 from 1st January 2018*. Kyiv: Derzhstandart Ukraine [in Ukrainian].
2. Informatsiyni tekhnolohiyi. Nastanovy shchodo zastosuvannya ISO/IEC 12207 (Protsesy zhyttyevoho tsykladu prohramnoho zabezpechennya) [Information Technology. ISO / IEC 12207 (Software Lifecycle Processes) Guidelines]. (2010). *DSTU ISO 15271-2010 from 1st July 2012*. Kyiv: Derzhstandart Ukraine [in Ukrainian].
3. Kryvonozhko, G. Ye., et. al. (2013). *Metodychni rekomendatsiyi rozrakhunku otsinnochnoyi vartosti maynovykh prav na komp'yuterni prohramy ta bazy danykh na osnovi konstruktyvnoyi modeli vytrat Cocomo II [Guidelines for calculating the estimated value of property rights to computer programs and databases based on the Cocomo II Cost Model]*. (Repor, Intermediate, Step 1). Kyiv: Research Center of the Ministry of Justice of Ukraine [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy "Pro avtorske pravo i sumizhni prava" : vid 04.11.2018 [The Law of Ukraine "Pro Copyright and Related Rights" from 04.11.2018]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12> [in Ukrainian].
5. Nakaz Ministerstva yustyttsiyi Ukrainy "Pro zatverdzhennya Instruktsiyi pro pryznachennya ta provedennya sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen' ta Naukovo-metodychnykh rekomendatsiy z pytan pidhotovky ta pryznachennya sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen" : pryynyatyy 8 zhovt. 1998 roku № 53/5 [Order of the Ministry of Justice of Ukraine "On Approval of the Instruction on the Assignment and Conduct of Forensics and Expert Research and Scientific and Methodological Recommendations on the Issues of Preparation and Assignment of Judicial Expertise and Expert Research" from October 8 1998, № 53/5]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 46 [in Ukrainian].
6. Tsyvilnyy kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
7. *COCOMO II.2000.0: CSE, 1999 : Center for Software Engineering. COCOMO II Reference Manual*. (1999). Computer Science Department, USC Center for Software Engineering [in English].

УДК 342.951; 378.4

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-110-118](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-110-118)

Ковальчук Алла Юріївна,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри приватного та публічного права Факультету підприємництва та права Київського університету технологій та дизайну, 01011, Київ, вул. Немировича-Данченка, 2, тел. (067) 9158889, e-mail: kovalchukay@i.ua, <https://orcid.org/0000-0003-4807-2436>

Косиця Ольга Олексіївна,

доктор юридичних наук, професор кафедри методики професійної освіти та соціально-гуманітарних дисциплін Білоцерківського інституту неперервної професійної освіти ДЗВО «УНІВЕРСИТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ ОСВІТИ» НАПН України, 09108, Київська область, м. Біла Церква, вул. Леваневського, 52/4, (04563) 7-16-07, e-mail: olga.kosytsia@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5781-780X>

Іванський Андрій Йосипович,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін Університету «Крок», 03113, м. Київ, вул. Табірна, 30-32, тел.: (067) 4437857, e-mail: AndriyIvanskiyy@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3500-7870>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ У ПРОЦЕСІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

Анотація: У статті акцентовано увагу на специфіці професії юриста, здобуття якої є нетиповою, що залежить, передусім, від спеціалізації майбутнього правника. Проаналізовано стан та перспективи розвитку юридичної освіти. Висвітлено проблемні питання організаційно-правового характеру організації здобуття юридичної освіти. Підкреслюється, що європейські університети, прагнучи до найвищого рівня якості, конкурентоспроможності та бездоганності, доступності й демократизму у своїй діяльності, зобов'язують Уряди й освітні структури планувати і робити конкретні спільні кроки у створенні єдиної «Європи знань». При цьому їх конкурентоздатність підіймається не за рахунок обмежень і контролю з боку держави, а шляхом власної трансформації. Ось чому й національна концепція реформування й модернізації юридичної освіти в Україні має також бути спрямована на реалізацію загальноєвропейських підходів і принципів. В європейських країнах форми організації юридичної освіти й підготовки до практичної діяльності різні, вони корелюються між собою, але ніде не пов'язані жорстко й безальтернативно, як це пропонується в Україні.

Підкреслено необхідність підвищення якості надання освітніх послуг в Україні на прикладі зарубіжних країн. Узагальнено, що національна концепція реформування й модернізації юридичної освіти в Україні має також бути спрямована на реалізацію загальноєвропейських підходів і принципів. Висвітлено конкретні проблеми щодо забезпечення реалізації принципу ефективності й якості у процесі підготовки майбутнього правника.

Авторами запропоновано шляхи вдосконалення системи організації юридичної освіти, а також тактики підготовки майбутнього правника. Зроблено висновок, що подальші науково-практичні дослідження щодо забезпечення принципу ефективності та якості у процесі організації юридичної освіти з метою її удосконалення мають безпосередній вплив як на утвердження прав і свобод окремої людини, так і на зміцнення національної безпеки.

Ключові слова: право, правнича професія, здобуття правничої професії, принципи здобуття освіти правником, принцип якості, принцип ефективності.

Kovalchuk Alla Yuriivna,

Doctor of Laws, Associate Professor, Professor of the Department of Private and Public Law of the Faculty of Entrepreneurship and Law of the Kiev University of Technology and Design, 01011, Kyiv, 2 Nemyrovych-Danchenko St. tel. (067)9158889, e-mail: kovalchukay@i.ua, <https://orcid.org/0000-0003-4807-2436>

Kosytsia Olha Oleksiivna,

Doctor of Law, Professor of the Department of the Methodology of Vocational Education and Social and Humanitarian Disciplines, Bilotserkva Institute of Continuing Professional Education of the State Institution of Higher Education "UNIVERSITY OF EDUCATION MANAGEMENT" of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, 09108, Kiev region, Bila Tserkva, 52/4 Levanevsky St., (04563) 7-16-07, e-mail: olga.kosytsia@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5781-780X>

Ivanskiyy Andriy Yosypovych,

Doctor of Laws, Professor, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of "Krok" University, 03113, Kyiv, 30-32 Tabirna St., tel.:(067) 4437857, e-mail: AndriyIvanskiyy@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3500-7870>

PROVIDING THE EFFICIENCY AND QUALITY PRINCIPLE IN THE LEGAL EDUCATION ORGANIZATION PROCESS

Abstract: The article focuses on the specifics of the profession of a lawyer, the acquisition of which is atypical, which depends, first of all, on the specialization of the future lawyer. The status and prospects of the development of the legal education are analyzed. The problems of the organizational and legal nature of the organization of obtaining a legal education are covered. It is emphasized that the European universities, in pursuit of the highest level of quality, competitiveness and excellence, accessibility and

democracy in their work, oblige the Governments and educational structures to plan and take concrete joint steps in creating a single “Europe of Knowledge”. At the same time, their competitiveness is raised not by restrictions and control by the state, but by their own transformation. That is why the national concept of reforming and modernizing the legal education in Ukraine should also be aimed at implementing pan-European approaches and principles. In the European countries the forms of organization of the legal education and training for practice are different, they are correlated with each other, but they are not connected in any way rigidly and alternatively, as it is proposed in Ukraine.

The need to improve the quality of the educational services in Ukraine, as exemplified by foreign countries, is emphasized. Generally speaking, the national concept of reforming and modernizing the legal education in Ukraine should also be aimed at implementing pan-European approaches and principles. The specific problems of ensuring the implementation of the principle of efficiency and quality in the process of preparing a future lawyer are highlighted.

The authors suggest ways to improve the system of organization of the legal education, as well as tactics of training the future lawyer. It is concluded that further scientific and practical studies on ensuring the principle of efficiency and quality in the process of organizing the legal education with a view to improving it have a direct impact on both the assertion of the rights and freedoms of the individuals and the strengthening of the national security.

Keywords: law, legal profession, acquisition of the legal profession, principles of the legal education, quality principle, efficiency principle.

Постановка проблеми. Правнича професія на сьогоднішній день є найпопулярнішою серед молоді. Але здобуття цієї професії є нетиповим, особливим. Це залежить, передусім, від спрямованості майбутнього правника, адже юридична освіта – це частина системи спеціалізованої освіти, яка забезпечує підготовку правознавців (юристів) для роботи в державному апараті, у судах, адвокатурі, народному господарстві, правоохоронних органах тощо. Так, наприклад, діяльність прокурора суттєво відрізняється від діяльності правника, який працює у банку або на підприємстві.

Результати опитування випускників закладів вищої освіти вказують на проблеми як організаційного характеру, так і на проблеми правового забезпечення організації здобуття правничої освіти.

Досі жваві дискусії викликає впровадження обов'язкового зовнішнього тестування для вступу до магістратури права, доцільність виділення спеціальних умов доступу до здобуття правничої професії, стандартизація юридичної освіти. Так, в країні була здійснена спроба обмеження доступу до правничої професії – до Верховної Ради України внесено законопроект «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» № 7147, зареєстрований 28.09.2017 р. та альтернативний законопроект «Про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію» № 7147-1, зареєстрований 17.10.2017 р. (проекти відкликано). На жаль, така законодавча ініціатива не дає змоги закладам вищої освіти вільно обирати форми та методи для формування сві-

тогляду майбутніх юристів, здійснювати їхню ефективну підготовку.

Держава також забирає у приватних навчальних закладів право вільно формувати навчальні програми, плани тощо. Згідно зі статтею 3 законопроекту: «Стандарти вищої освіти за спеціальностями «Право», «Міжнародне право» розробляє центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки з урахуванням пропозицій органів самоврядування представників правничих (юридичних) професій, провідних юридичних шкіл, органів самоврядування юридичних шкіл та затверджує їх за погодженням з Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти». Така норма суттєво обмежує можливості побудови нестандартних підходів у навчанні й підготовці правників.

Натомість європейські університети, прагнучи до найвищого рівня якості, конкурентоспроможності та бездоганності, доступності й демократизму у своїй діяльності, зобов'язують уряди й освітні структури планувати і робити конкретні спільні кроки у створенні єдиної «Європи знань». При цьому їх конкурентоздатність підіймається не за рахунок обмежень і контролю з боку держави, а шляхом власної трансформації. Ось чому й національна концепція реформування й модернізації юридичної освіти в Україні має також бути спрямована на реалізацію загальноєвропейських підходів і принципів.

В європейських країнах форми організації юридичної освіти й підготовки до практичної діяльності різні, вони корелюються між собою, але ніде не пов'язані жорстко й безальтернативно, як це пропонується в Україні. Так, наприклад, у Німеччині відсутня

процедура акредитації. Рішення про утворення університету ухвалює влада відповідної федеральної землі на основі визначених потреб та згідно з нормами законів про вищу школу. У вишах Німеччини акредитують окремі навчальні програми, щоб гарантувати якість та ефективність викладання кожної дисципліни. Акредитацію здійснюють різні недержавні агенції, які, зі свого боку, теж мають бути акредитовані Німецькою акредитаційною радою.

У Польщі стандарти вищої освіти, зокрема, перелік дисциплін, їх короткий зміст (анотація) та відповідна кількість навчальних годин для кожної дисципліни, закріплюються в актах Міністерства науки і вищої освіти та публікуються в Бюлетені публічної інформації. Але виші мають право формувати та затверджувати власні навчальні плани й програми з урахуванням ухвалених стандартів освіти. Для всіх спеціальностей, зокрема для спеціальності «Право», акредитацію здійснює Державна акредитаційна комісія, в якій функціонує секція навчальних напрямів у галузі суспільних наук і права. Фактично такий самий підхід є і в Україні.

Однак у процесі підготовки правника, на жаль, не враховано специфіку його майбутньої практичної діяльності у різних галузях, зокрема, у галузі економіки, політики, техніки, інформатики. Нормативно-правовими актами визначається лише частина правничих професій, таких, як: суддя, адвокат, прокурор, нотаріус. А таким правничим спеціальностям як фахівець з питань фінансового права, права, яким регулюється організація освіти тощо, законотворці, на жаль, не

приділили належної уваги. Хоча запит суспільства на таких фахівців є. Отже, під час організації освітнього процесу слід враховувати сферу діяльності майбутнього правника, а також запити суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковим фундаментом даного дослідження стали праці: Сидоренко В. В. Розвиток педагогічного акме професіогенезу в умовах формальної і неформальної післядипломної освіти (2017), Отич О. М. (2018) *Проблеми і перспективи розвитку освіти в Україні у контексті глобальних викликів інформаційного суспільства*; Молчанової А.О. (2018) Шлях до відкритої освіти; Отамась І. Г. (2018) Інноваційні технології у сучасному освітньому просторі тощо.

Метою статті є визначення критеріїв ефективності здобутої професії й розроблення механізмів для забезпечення принципу ефективності здобуття правничої професії.

Виклад основного матеріалу. Правові й організаційні питання здобуття правничої професії порушувалися фахівцями з різних галузей науки: права, педагогіки, державного управління тощо. Усі фахівці зазначають про необхідність забезпечення принципу доступності юридичної освіти. Однак принципу ефективності здобутої освіти, на жаль, не приділялося уваги. Отже, проблемним питанням є критерії фахівця з права, тобто ефективності здобутої освіти, можливості її ефективно застосовувати у практичній діяльності.

Авторами «Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правників відповідно до європейських стандартів

вищої освіти та правничої професії» визначається, що критерієм фаху, отриманого у закладах освіти, є успішне складання єдиного державного кваліфікаційного іспиту зі спеціальності «Право», що є необхідною умовою доступу до посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, кваліфікаційні вимоги яких передбачають наявність вищої юридичної освіти.

Але різні заклади вищої освіти, що готують майбутніх правників, мають різні спрямування, умови підготовки й відповідно різні результати складання єдиного іспиту. Не враховано й фактор особистості правника, його природних здібностей. Подекуди випускники володіють теоретичними знаннями у достатньому обсязі, але їхні особисті якості не враховуються. Виникає питання, як, виходячи з таких рамок, можна готувати справжнього й ефективного фахівця з права?

На нашу думку, вирішенню такої проблеми сприятиме створення оптимальної моделі викладання навчальних дисциплін з метою найбільш якісного опанування необхідного масиву інформації з певних дисциплін та формування стійких навичок практичного застосування здобутих знань. Українське необхідне вільне опанування студентами, які здобувають вищу юридичну освіту, стійких навичок застосування теоретичних знань у практичній діяльності. До такої думки схилялися Ділейн Р. Свенсон, професор права з Католицького університету імені Іоанна Павла II (Польща), засновник та директор Центру вдосконалення юридичних навичок (Польща); доктор права Джеймс Холмз Армстейд, професор стратегічного планування та міжна-

родного права Військово-морського коледжу у відставці (США); Жан К. Сигал, радник з правових питань юридичної фірми Сигал Капоцці (США); доктор Хана Хорак, завідувач кафедри права Загребського університету. Декан Правничої школи ім. Вашингтона та Лі (Лесінгтон, Вірджинія, США) доктор Brent Хелвіг та професор цієї ж школи Томас Спіді Райс зосередили увагу учасників конференції на суто технічному передовому оснащенні навчальних аудиторій та приміщень, що дає змогу суттєво економити час викладачів і студентів, забезпечуючи найбільш комфортні умови для навчального процесу. Експерт відділу міжнародних зв'язків Загребського університету Зілейка Пітнер доповідав про цілком позитивний досвід функціонування академічних обмінів між країнами програми Еразмус + та країнами-партнерами [2, с. 8–9]. І це є беззаперечним.

У контексті стійкого європейського напрямку розвитку України та адаптації національних стандартів навчання до еталонних моделей, що застосовуються у Європейському Союзі у галузі освіти, потребують більш детального вивчення та перспективного розгляду саме ті європейські стандарти, до яких ми прагнемо у галузі юридичної освіти. Цікавим і репрезентативним для нас є досвід Австрії. Здобути вищу юридичну освіту (Rechtswissenschaft) в Австрії можливо лише у п'яти університетах міст Грац, Лінц, Зальцбург, Інсбрук та Відня. Для порівняння кількості вищих навчальних закладів, які дають змогу здобути юридичну освіту, в Україні нині сягає майже 300, у Польщі їх налічується лише 25 (із них 10 – приватні), у Німеччині – 44 (із них – 1

приватний), у Франції – близько 80, у Великій Британії – 97 і навіть у Сполучених Штатах Америки їх менше 200. Прирівняною до юридичної є освіта, яка здобувається в економічному університеті Відня за фахом «Економічне право» (Wirtschaftsrecht) [2]. Дуже важливим випробуванням у житті студентів Австрії є STEOP-фаза професійного орієнтування та входження у навчальний процес [3]. Особи, які не склали два іспити через 6 місяців навчання на цій фазі, позбавляються права навчатися у цьому університеті довічно [4]. Навчання в університеті починається з так званого ввідного етапу, мета якого – допомогти студентам-першокурсникам освоїтися. У цьому їм допомагають наставники (тьютори) з числа старшокурсників [5, с. 40–43].

Велику роль у житті студента відіграє Oesterreichische Hoehschuelerinnenschaft [6], що можна перекласти як австрійське товариство осіб, які навчаються у закладах вищої освіти Австрії. Це об'єднання виконує функції підтримки та захисту студента, захищаючи його навіть перед роботодавцем у суді, якщо права студента порушені під час його роботи на практиці чи у перші роки після закінчення закладу вищої освіти. Товариство надає також усіляку допомогу та роз'яснення.

Головним завданням юридичної освіти в європейських країнах є підготовка фахівців у галузі права, які водночас мають глибокі теоретичні знання, стійкі навички застосування правових норм у спілкуванні та під час складання юридичних документів. Австрія вважається батьківщиною європейського права, а здобуття вищої юридичної освіти в Австрії є дуже престижним і важливим кроком

у кар'єрі юриста, який має відповідні амбіції [7]. Традиційно в європейському суспільстві великою повагою користуються люди з вищою освітою, а адвокати традиційно належать до еліти суспільства. В Австрії лише майже 10% населення мають вищу освіту. Це становище пояснюється досить високими вимогами до здобувача вищої освіти.

Суттєвий позитивний вплив на весь процес здобуття юридичної освіти мають два фактори, які створюють прірву між українською й європейською моделлю здобуття вищої освіти. По-перше, іспит чи залік можна отримати винятково за знання, продемонстровані на іспиті чи під час заліку (до речі, ніяких екзаменаційних білетів не існує, власне, як і питань, які виносяться на іспит). Ніякі інші спроби, як наприклад, через хабар або за допомогою протекції неможливі. Навпаки, той студент, який ризикне на подібні спроби, може бути відрахований з ганьбою та позбавлений довічно права навчатися у такому університеті. По-друге, між викладачами та студентами встановлюються поважні та колегіальні взаємини. Ведеться постійне анкетування серед студентів щодо професійних якостей викладача, зокрема, щодо його готовності наводити приклади та роз'яснювати важкі приклади з практики, його привітності та ввічливості. Усі ці анкетні дані складаються у графіки, які ведуться на весь час роботи викладача у закладі вищої освіти. Ці два принципи взагалі міняють усю систему взаємин, знаходячи адекватне віддзеркалення в організації решти сфер взаємин у процесі навчання. Слід також додати декілька слів щодо дуже інформативних інтернет-ресурсів уні-

верситету. Будь-яку інформацію студент може отримати за допомогою власного комп'ютера, не виходячи з кімнати. Запис на іспит, реєстрація на практичні заняття, доступ до розкладу занять, отримання завдань на практичні заняття, зміни у розкладі занять, доступ до конспекту лекцій викладача, доступ до бібліотеки університету, спілкування з викладачами та запис до них на консультування відбувається через електронні поштові скриньки, що свідчить про, насамперед, повагу до студента, економію його особистого часу, який він не марнує у чергах до викладача, як це відбувається в українському закладі вищої освіти. Усе це дуже важливі інструменти навчального процесу в Австрії.

Безумовно, дуже корисним є організований некомерційний обмін студентами та викладачами між закладами вищої освіти Туреччини, Норвегії, Македонії та Ліхтенштейну та інших країн Європейського Союзу. Такий «іноземний семестр» (Еразмус +) додає кожному з учасників неповторного досвіду міжнаціонального спілкування, вивчення передових освітніх технологій та розширення власних горизонтів світогляду. Викликає схвалення також організація стажування та відвідування студентами майже всіх керівних органів Європейського Союзу та найважливіших інституцій у межах вивчення таких начальних дисциплін, як «Європейське право» та «Міжнародне право».

З погляду ретроспективи передових технологій навчання, слід відзначити, що в радянські часи обов'язковим для багатьох вищих навчальних закладів був збір інформації та отримання характеристики на власного випускни-

ка після року його праці на підприємстві. Це допомагало отримати зворотний зв'язок для закладів вищої освіти та порівняти успішність навчання студента й праці молодого спеціаліста, а за потреби вносити відповідні зміни до навчального плану. На сьогодні випадки застосування такого зворотного зв'язку в Україні невідомі.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Наряду з загальними підходами до підготовки юристів в європейських країнах, які є доцільними до запровадження в український освітній простір, важливим аспектом освітнього процесу є тактика проведення занять, їх наповнення, інформативність. Для прикладу, під час викладання курсу фінансового права України слід постійно спостерігати за ефективністю поданої інформації. У цьому випадку кожен з викладачів має змогу сам відповісти собі на такі запитання: скільки з його студентів після отримання позитивної оцінки знань та закінчення закладу вищої освіти за фахом «Право» будуть у змозі обрахувати податок, оцінити належність доказів щодо своєчасності його нарахування та сплати, перевірити на підставі первинних документів бухгалтерського обліку законність здійснення типових господарських операцій на підприємстві, скільки студентів може орієнтуватися у практиці Європейського суду з прав людини щодо вирішення податкових спорів?

Таким чином, вимоги часу та критерії фахівця, який би мав попит на ринку юридичних послуг, а не лише диплом про вищу юридичну освіту, вимагають суттєвого перегляду структури навчального плану різних галузей права України у бік збільшення

частки практичних занять та суттєвого поліпшення їх якості. Цілком сучасною вимогою є не лише вивчення нормативного матеріалу, практики розгляду судових справ в ЄС, але й оволодіння усіма програмними компетентностями. Високий рівень правової культури та дотримання верховенства права у більшості європейських країн свідчить про те, що усіма цими навичками, знаннями, уміннями та цінностями володіють студенти, які навчаються на факультетах правознавства у європейських закладах вищої освіти. Подальші науково-практичні дослідження щодо забезпечення принципу ефективності та якості у процесі організації юридичної освіти з метою її удосконалення мають безпосередній вплив як на утвердження прав і свобод окремої людини, так і на зміцнення національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. Juristenausbildung Österreich. URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Juristenausbildung_in_%C3%96sterreich
3. Was ist das STEOP in österreichische Universität? URL: <http://www.univie.ac.at/astro-steop/steop/steop-was-ist-das/>
4. Bettina Perthold-Stoitzner: Universitätsgesetz 2002. Manz-Verlag, Wien, 2. Auflage 2009, ISBN 978-3214090890.
5. Погрібний О. О. Порівняльне законодавство. Навчальний посібник: Харків. Харківський національний університет внутрішніх справ, 2006, 296 с. URL: <http://uchebnik-online.net/book/33-porivnyalne-pravoznavstvo-navchalnij-posibnik-oo-pogribnij/16-tema-10-yuridichna-osvita-v-pravovix-sistemax-svitu.html>.

6. Österreichische Hörschülerinnenschaft. URL: <https://www.oeh.ac.at/>.

7. Юридика освіта за кордоном. URL: <http://edu-vienna.com.ua/juruduchna-osvita-za-kordonom.html>

8. Аналітичне дослідження за результатами освітніх вимірювань «стан юридичної освіти в Україні». Київ 2018 рік. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2018/03/30/LegalEducationReport-FINAL.pdf>

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu»: vid 01.07.2014 r. # 1556-VII [Law of Ukraine "On Higher Education" from 01.07.2014 № 1556-VII]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon4.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].

2. Juristenausbildung in Österreich. (n.d.). de.wikipedia.org. Retrieved from https://de.wikipedia.org/wiki/Juristenausbildung_in_%C3%96sterreich [in German].

3. Was ist das STEOP in österreichische Universität? (n.d.). www.univie.ac.at. Retrieved from <http://www.univie.ac.at/astro-steop/steop/steop-was-ist-das/> [in German].

4. Perthold-Stoitzner, B. (2009). *Universitätsgesetz 2002*. (2 Auflage). Wien: Manz-Verlag [in German].

5. Pohribnyi, O. O. (2006). *Porivnialne zakonodavstvo [Comparative legislation]*. Kharkiv: Kharkivskyi natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Retrieved from <http://uchebnik-online.net/book/33-porivnyalne-pravoznavstvo-navchalnij-posibnik-oo-pogribnij/16-tema-10-yuridichna-osvita-v-pravovix-sistemax-svitu.html>.

6. Österreichische Hörschülerinnen-schaft. www.oeh.ac.at. Retrieved from <https://www.oeh.ac.at/> [in German].

7. Yurydychna osvita za kordonom [Legal education abroad]. (n.d.). edu-vienna.com.ua. Retrieved from <https://edu-vienna.com.ua/juruduchna-osvita-za-kordonom.html> [in Ukrainian].

8. Stan yurydychnoi osvity v Ukraini. *Analitychne doslidzhennia za rezultatamy osvitnikh vymiriuvan [State of legal education in Ukraine. Analytical research on the results of educational measurements]*. (2018). Kyiv. Retrieved from <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2018/03/30/LegalEducationReport-FINAL.pdf> [in Ukrainian].

Лісовська Юлія Петрівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490-95-21, e-mail: ivsd@i.ua, <https://orcid.org/0000-0001-9278-4487>

УКРАЇНА ЯК ІМПЛІКАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СУБ'ЄКТОР У СУЧАСНІЙ КВАНТОВІЙ ШАХІВНИЦІ СВІТУ

Анотація: Автор висвітлює оригінальну концепцію України як світила істини в якості імплікаційно-правового суб'єктора у сучасній квантовій шахівниці світу. При цьому, електронно-цифровий механізм квантової побудови нанороботів та наноасемблерів здатні значною мірою змінити наше життя. Видається, що найближчою за концептуальним змістом є імплікація інтуїціоністської логіки як кореляційний логічно діючий доказовий зв'язок між фактами алгоритмічної складності у сучасній квантовій шахівниці світу. Розкрито у геостратегічній практиці України низку напрямів квантової шахівниці світу. Наголошено, що при врегулюванні конфліктних проблем гібридного характеру, що здійснюються на території Східного Донбасу, Україна як імплікаційно-правовий суб'єктор діє в рамках укладених нею мінських домовленостей. У цьому сенсі важливим постає стимулювання розширення Нормандського формату як подальшого кроку для збереження миру та злагоди.

Представлено інтуїціоністську логіку України як імплікаційно-правового учасника у сучасній квантовій шахівниці, що становить поліномінальний час та мегапростір у координатах людиноцентризму та людинокосмізму. Проголошено координацію та комунікаційну підтримку антикорупційної реформи в Україні, яка виступає ефективним інструментом запобігання та протидії корупції на державному, інституційному та побутовому рівні. Акцентовано на створення національної телекомунікаційної мережі та забезпечення кіберзахисту Національним центром кібербезпеки Ради національної безпеки і оборони України.

Стверджено, що контррозвідка як прихований аналітичний контроль за станом корумпованої злочинності є прерогативою діяльності Президента України. Тому саме на арені квантової шахівниці світу і представлена контррозвідка як багатокроковий вимір людського прихованого впливу на якісно нові перехідні взаємообумовлені земні та космічні процеси, в яких Україна виступає імплікаційно-правовим суб'єктором.

Ключові слова: Україна, імплікація, логіка, суб'єктор, квантова шахівниця, антикорупційна політика, контррозвідка.

UKRAINE AS A LEGAL ENTITY IN THE MODERN QUANTUM CHESSBOARD OF THE WORLD

Abstract: The author illuminates the original conception of Ukraine as the luminary of truth as an implication-legal subject in the modern quantum chessboard of the world. At the same time, the electronic-digital mechanism of the quantum construction of nano-robots and nano-assemblers can significantly change our lives. It seems that the closest in conceptual meaning is the implication of intuitionist logic as a correlating logically valid link between the facts of algorithmic complexity in the modern quantum chessboard of the world. A number of directions of quantum chessboard of the world are revealed in the geostrategic practice of Ukraine. It is emphasized that in the settlement of conflict problems of a hybrid nature that are carried out in the territory of East Donbass, Ukraine acts as an implication-legal subject within the framework of its Minsk agreements. In this sense, it is important to encourage the expansion of the Normandy format as a further step in maintaining peace and harmony.

Intuitionist logic of Ukraine is presented as an implication-legal participant in a modern quantum chessboard that is a polynomial time and a mega-space in the coordinates of human centrism and human cosmism. Coordination and communication support for anti-corruption reform in Ukraine has been proclaimed, which is an effective tool for preventing and combating corruption at the state, institutional and household levels. The focus is on the creation of a national telecommunications network and the provision of cyber defense by the National Cyber Security Center of the National Security and Defense Council of Ukraine.

It is argued that counterintelligence as a hidden analytical control over the state of corrupt crime is the prerogative of the President of Ukraine. That is why it is in the arena of the quantum chessboard of the world that counterintelligence is presented as a multi-step dimension of the human latent influence on the qualitatively new transitional interdependent terrestrial and space processes in which Ukraine acts as an implication-legal subject.

Keywords: Ukraine, implication, logic, subject, quantum chessboard, anti-corruption policy, counterintelligence.

Постановка проблеми. За сучасних умов соціальних змін у людському бутті актуальним постає оригінальна концепція України як імплікаційно-правового суб'єктора (учасника, актора, митця, мудреця тощо) у сучасній квантовій шахівниці світу. При цьому, варто зазначити соціогенний вплив штучного інтелекту на розвиток людства, в якому Україна як світило істини на квантовому (корпускулярно-хвильовому) рівні особи, держави та суспільства відіграє ключову роль. Адже електронно-цифровий механізм квантової побудови нанороботів та наноасемблерів (мініатюрних технологічних засобів) здатні значною мірою змінити наше життя. Для цього створена семантика як поліформатне розмаїття смислотворчої змістовності в науці алгоритмічної складності, в якій інтуїтивно видається, що найближчою за концептуальним змістом є імплікація інтуїціоністської логіки. Саме така логіка становить тотальну функцію із множини доказів одного твердження у множині доказів іншого. Адже таку кореляцію має відображати імплікація як логічно діючий доказовий зв'язок між фактами алгоритмічної складності у сучасній квантовій шахівниці. «Через імплікацію зазвичай визначають теорему про дедукцію у формальних системах» [1, с. 274].

Ступінь розробленості проблеми. Аналіз стану розробленості досліджуваної проблематики вказує на те, що філософська інтерпретація використання сучасних та майбутніх технологій у сучасному кіберпросторі глибоко розглядається серед таких вітчизняних вчених як: В. Воронкова, Ю. М. Ільченко, В. Цимбалюк, М. Курко, О. Рябека, а також зарубіжних

представниками трансгуманістичного руху таких як: Рей Курцвейл, Роберт Етінгер, Нік Бостром тощо. Проте, оригінальна концепція України як імплікаційно-правового суб'єктора в квантовій шахівниці системно та генеративно-цілісно не розглядалась у сучасному кіберпросторі. Тому цей концепт залишається відкритим для аналізу й удосконалення.

Метою статті є визначення функції і ролі України як імплікаційно-правового суб'єктора у сучасній квантовій шахівниці.

Виклад основного матеріалу. Довгий час вітчизняною юридичною наукою Україна як імплікаційно-правовий суб'єктор у сучасній квантовій шахівниці не мала усталеної практики. Адже зрозуміло, саме з урахуванням тієї контррозвідувальної обставини, що боротьба із організованою злочинністю і корупцією в Україні, особливо із сучасною кіберзлочинністю, також не мали стійкого характеру в силу невизначеності стану та подальших перспективних напрямів розвитку української держави.

Геометрична природа фрактальності у модальній алгебрі квантової шахівниці

Усі формальні системи будуються за фрактальним (однаковим) принципом. Адже класи алгоритмічної складності у модальній алгебрі квантової шахівниці діалектично поєднані ієрархічним взаємозв'язком, оскільки ці зв'язки ширяться не лише вертикально, а й горизонтально. При цьому модальна алгебра означає, що множина символів, які латентним чином керують світом, є обчислювальною в системі квантової шахівниці, в якій сьогодні Україна набуває якісно но-

вого циклічного (хвильового) розмаху в координатах людиноцентризму та людинокосмізму. У сучасній геостратегічній практиці України як дипломатичної логіки щодо кібернетичної «гри грою» квантової шахівниці доцільно виділити низку діалектично взаємопов'язаних напрямів: політичних, військових, контррозвідувальних, економічних, санкційних, культурно-інформаційних тощо. Саме політико-дипломатичний напрям геостратегії має передбачити втілення переважно наступальних заходів, наприклад, наполегливе доведення суверенних прав України щодо відновлення своєї територіальної цілісності та захисту національних інтересів через механізми ООН, ОБСЄ, ради Європи тощо. При врегулюванні конфліктних проблем гібридного характеру, що здійснюються на території Східного Донбасу, Україна як імплікаційно-правовий суб'єктор змушений діяти в рамках укладених нею мінських домовленостей. Адже така гібридна війна, що вже сьогодні переросла у квантову (електронно-цифрову технологічного характеру) принесла на терени України значну кількість радикальних та екстремістських угруповань антигромадянської інтенції (фокусування, спрямованості), зловмисна діяльність яких завдає неймовірну загрозу для особи, державі та суспільства. У цьому аспекті конструктивну думку висвітлює Є. Магда: «Головною особливістю гібридної війни є те, що вона ведеться не так за контроль над територіями, як за керування умами і емоціями. Що більше розсудливих, креативних, небайдужих людей стануть жертвами гібридної агресії, то краще буде виконана поставлена її ініціаторами

мета. Якщо говорити про конкретний випадок російсько-української війни, то це – класичний приклад боротьби за місце під сонцем, протистояння за майбутнє, пошуку стратегії виживання і розвитку у світі, що змінюється» [2, с. 188].

Крім того, необхідно засвідчити, що у 2015 році тодішнім міністром закордонних справ Німеччини Ф.-В. Штайнмаєром була запропонована так звана «формула Штайнмаєра», що розглядалася 9 грудня 2019 року Нормандською четвіркою під час зустрічі у Парижі. Отже, для геостратегії України, що фундаментально ґрунтується на геометричній природі фрактальності у модальній алгебрі квантової шахівниці, важливим є стимулювання розширення Нормандського формату. Все це є подальшим кроком для збереження миру, злагоди та територіальної цілісності України.

Забезпечення координації та комунікаційної підтримки антикорупційної реформи

З метою забезпечення узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з реалізації антикорупційної реформи та її комунікаційної підтримки, підвищення ефективності діяльності новоутворених антикорупційних інституцій та реалізації окремих антикорупційних проектів у центральних органах виконавчої влади та державних компаніях утворено міжвідомчу робочу групу з питань координації антикорупційної реформи, затверджено положення про неї та її склад [3]. До складу робочої групи увійшли представники органів влади, громадських організацій з антикорупційних питань.

За результатами діяльності робочою групою розроблено проекти Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції та планів заходів з її виконання у 2017 та 2018 роках.

Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції [4], метою реалізації якої є створення та розбудова системи комплексних, послідовних та скоординованих антикорупційних комунікацій, в якій антикорупційна реформа є ефективним інструментом запобігання та протидії корупції на державному, інституційному та побутовому рівні, а в суспільстві формується довіра до антикорупційних ініціатив Уряду та зменшується толерантність до будь-яких проявів корупції.

Затверджено план заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2017 рік, яким визначені конкретні завдання, строки їх реалізації та відповідальні виконавці [5]. У рамках виконання плану заходів забезпечено:

- розвиток стратегічного партнерства із підтримки урядових антикорупційних комунікацій з проектом USAID «Взаємодія»;
- співпрацю з урядово-громадською ініціативою «Разом проти корупції» в частині комунікації операційної діяльності та досягнутих результатів, а також оцінки ефективності міністерств у реалізації антикорупційних ініціатив;
- розроблення програми тренінгу з ефективних антикорупційних комунікацій для представників міністерств та Інших державних органів;

- розроблення проекту посібника з антикорупційних комунікацій для представників державних органів;

- розроблення концепції та початок виробництва відеороликів з висвітлення досягнень у сфері запобігання та протидії корупції окремих міністерств.

Щодо Державного бюро розслідувань

Забезпечено роботу комісії з проведення конкурсу на зайняття посад у Державному бюро розслідувань, зокрема забезпечено проведення 42 її засідань. Затверджено Порядок проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань, яким визначено основні принципи та організацію проведення такого дослідження з використанням технічного реєстратора психофізіологічних реакцій особи на певні подразники [6].

Конкурсною комісією проведено всі етапи відбору кандидатів на зайняття посад Директора Державного бюро розслідувань і його заступників та за результатами 22 листопада 2017 р. Директором Державного бюро розслідувань призначено Трубу Р.М. [7], наказами Директора Державного бюро розслідувань призначено першого заступника і заступника Директора Державного бюро розслідувань.

27 листопада 2017 р. Бюро зареєстровано як юридичну особу.

Кабінетом Міністрів погоджено затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань [8], затверджено Типовий порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань [8].

Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» передбачено Державному бюро розслідувань видатки в обсязі 651,6 млн. гривень, у тому числі 45,6 млн. гривень – видатки розвитку.

З метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань затверджено Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань та Порядок формування складу Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань [8]. Основними завданнями Ради громадського контролю визначено: забезпечення прозорості та здійснення цивільного контролю за діяльністю Бюро; сприяння взаємодії Бюро з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Бюро, та сприяння врахуванню Бюро громадської думки під час реалізації покладених на нього завдань.

Щодо Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

У 2017 році забезпечено запуск Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, зокрема:

- повністю профінансовано «бюджет запуску» у 2017 році обсягом у 42 млн. гривень, що дозволило розпочати виконання основних функцій Національного агентства;
- забезпечено Національне агентство належним приміщенням та організаційною підтримкою на етапі становлення;

- прийнято нормативно-правові акти, необхідні для початку роботи Національного агентства;

- укомплектовано штат центрального апарату Національного агентства 72 особами (за результатами конкурсних відборів та за переведеннями), що становить 55,4 відсотка граничної чисельності працівників центрального апарату Національного агентства.

Забезпечено можливість доступу Національним агентством з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, до джерел інформації, які перебувають у розпорядженні установ з розшуку майна, що функціонують у державах – членах ЄС, а також спеціалізованих міжнародних організацій, які провадять діяльність у сфері виявлення, розшуку та управління активами. Національне агентство, зокрема:

- авторизовано як контактний орган від України у Камденській міжвідомчій мережі з повернення активів (CARIN) та Глобальній платформі контактних пунктів Інтерполу з розшуку активів (Global Focal Point Platform for Asset Recovery);

- стало партнером Ініціативи з повернення вкрадених активів (StAR);

- долучилося до роботи Платформи установ з повернення активів держав – членів ЄС та Підгрупи з питань управління активами зазначеної Платформи;

- нотифіковано створення, компетенцію та початок роботи таких регіональних мереж: Міжвідомчу мережу з повернення активів Азійсько-Тихоокеанського регіону (Asset Recovery Interagency Network Asia Pacific – ARIN-

AP), Міжвідомчу мережу з повернення активів Південно-Африканського регіону (Asset Recovery Inter-agency network for Southern Africa – ARINSA), Міжвідомчу мережу з повернення активів Східно-Африканського регіону (Asset Recovery Inter-Agency Network-East Africa – ARIN-EA), Міжвідомчу мережу з повернення активів Західно-Африканського регіону (Asset Recovery Inter-Agency Network-West Africa – ARIN-WA), Міжвідомчу мережу з повернення активів Карибського регіону (Asset Recovery Inter-Agency Network for the Caribbean region – ARIN-CARIB) [9, с. 85].

В частині забезпечення виконання функцій з виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні:

- отримано доступ до 13 державних реєстрів та інформаційних баз даних, зокрема реєстру речових прав на нерухоме майно; реєстру актів цивільного стану громадян; реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; реєстру обтяжень рухомого майна; реєстру довіреностей; модуля аналітики тендерних закупівель; системи «Аркан»; системи «Поточна дислокація суден»; реєстрів на об'єкти прав інтелектуальної власності; адміністративних даних НКЦПФР та Нацкомфінпослуг; реєстру декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повний доступ до облікового запису «Відкритий реєстр національних публічних діячів України»;

- досліджено можливість отримання інформації в режимі он-лайн із земельних реєстрів, реєстрів підприємств, реєстрів нерухомості та інших

баз даних іноземних держав; проаналізовано наявні відкриті та закриті міжнародні реєстри та встановлено близько 500 іноземних джерел інформації;

- досліджено можливість отримання інформації з відкритих джерел за межами України, з реєстрів та баз даних з вільним доступом, зокрема з реєстрів компаній Великобританії, Естонії, Італії, Угорщини, Чехії, Литви, Латвії, Швейцарії, Швеції, Словенії, Кіпру, Мальти, Росії, Польщі, Німеччини;

- налагоджено взаємодію з правоохоронними органами з розшуку активів (видано спільний наказ Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національного антикорупційного бюро України, Офісу Генерального прокурора України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України від 20 жовтня 2017 р. № 115/197-О/297/586/869/857 «Про затвердження Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 2 листопада 2017 р. за № 1342/31210) [9, с. 91];

- підписано ряд угод про співпрацю та взаємодію, зокрема з Національним антикорупційним бюро, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Державною службою фінансового моніторингу, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Державною фіскальною службою, Національним

агентством з питань запобігання корупції, Державною казначейською службою, громадською організацією «Центр протидії корупції».

З метою забезпечення виконання функції з управління арештованими активами:

- затверджено порядок відбору на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють реалізацію арештованих активів [10], порядок реалізації арештованих активів на електронних торгах [11], примірний перелік майна, в тому числі у вигляді предметів чи великих партій товарів, зберігання якого через громіздкість або з інших причин неможливе без зайвих труднощів, або витрати на забезпечення спеціальних умов зберігання якого чи управління яким співмірні з його вартістю, або яке швидко втрачає свою вартість, а також майна у вигляді товарів або продукції, що піддаються швидкому псуванню, що підлягає реалізації [12];

- утворено міжвідомчу комісію з питань реалізації активів, затверджено положення та її персональний склад [13]. Зазначене забезпечить можливість реалізації активів вартістю понад 10 тисяч розмірів мінімальних заробітних плат;

- проведено закупівлю банківських послуг з відкриття та обслуговування депозитних та поточних рахунків у АТ «Ощадбанк» (на які вже спрямовуються кошти від реалізації арештованих активів), послуг оцінювача активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, послуг з організації та проведення електронних торгів;

- визначено перші одинадцять управителів, які можуть здійснювати

управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні.

Проведено конкурс на обрання членів Громадської ради шляхом рейтингового Інтернет-голосування, сформовано громадську раду, затверджено її склад та положення про неї, а також налагоджено діалог з профільними громадськими організаціями, що опікуються питаннями повернення в Україну активів, здобутих злочинним шляхом, зокрема Transparency International Україна, Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні (EU AntiCorruption Initiative) за підтримки Данської агенції з міжнародного розвитку (DANIDA) та інші.

З вересня 2017 року Національним агентством з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, вже забезпечується безпосереднє виконання функцій, покладених законом, зокрема:

- розглянуто понад 55 звернень від всіх правоохоронних органів в Україні (органів прокуратури, Національної поліції, СБУ, ДФС та Національного антикорупційного бюро України) сукупно стосовно більш як 600 фізичних та 274 юридичних осіб;

- укладено договори управління арештованим майном понад 70 об'єктами нерухомого майна вартістю понад 10 млн. доларів США;

- успішно реалізовано перші транспортні засоби, арештовані судовими рішеннями у кримінальному провадженні, в результаті чого на депозитний рахунок Національного агентства зараховано понад 2,5 млн. гривень [9, с. 173].

Створення національної телекомунікаційної мережі, забезпечення кіберзахисту

З метою створення на базі сучасних цифрових технологій єдиної багаторівневої міжвідомчої спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи з елементами централізованого управління для забезпечення захищеного інформаційного обміну проводяться роботи із створення Національної телекомунікаційної мережі, зокрема:

- підготовлено техніко-економічне обґрунтування «Будівництво Національної телекомунікаційної мережі» та проведено державну будівельну експертизу, за результатами якої отримано від державного підприємства «Укрдержекспертиза» позитивний висновок (техніко-економічне обґрунтування схвалено наказом Адміністрації Держспецзв'язку від 11 жовтня 2017 р. № 557);
- підготовлено, проведено державну будівельну експертизу та затверджено проектну документацію (стадія «П») Національної телекомунікаційної мережі (перша черга) [14];
- укладено договір підряду на будівництво першої черги Національної телекомунікаційної мережі між Головним управлінням урядового зв'язку Держспецзв'язку та ПрАТ «Пріоком»;
- завершено виконання монтажних робіт з розгортання та підключення 21 транспортного вузла Національної телекомунікаційної мережі в облдержадміністраціях України, а також проведено пусконаладжувальні роботи на зазначених вузлах та введено їх в експлуатацію;

- підготовлено та затверджено проектну документацію ескізного проекту «Створення Центру обробки даних Національної телекомунікаційної мережі».

Також для забезпечення кіберзахисту:

- модернізовано існуючу Систему захищеного доступу державних органів до Інтернету, яка довела свою ефективність під час протидії кібератакам, що здійснювалися протягом 2017 року. Жоден державний електронний ресурс, який був захищений зазначеною Системою, не постраждав. Ця Система на сьогодні забезпечує захист інформації веб-ресурсів Офісу Президента України, Національного антикорупційного бюро, Служби зовнішньої розвідки, СБУ, МЗС, ДПС, Центральної виборчої комісії та Луганської облдержадміністрації. Проведена модернізація дасть змогу підключити до Системи більшу кількість абонентів;
- забезпечено функціонування Команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події України (CERT-UA), яка у взаємодії з правоохоронними органами та міжнародними командами реагування на кіберінциденти здійснила відповідні заходи щодо реагування та мінімізації наслідків кібератак (ШПЗ WannaCry, Petya.A). Протягом 2017 року вищезазначеною Командою забезпечено реагування на понад 200 комп'ютерних інцидентів, що могли призвести до порушення сталого режиму функціонування державних інформаційно-телекомунікаційних систем (поінформовано правоохоронні органи).

Разом з тим введено в дію (2 лютого 2018 р.) Центр реагування на кібер-

загрози Держспецзв'язку. Центр реагування на кіберзагрози (Cyber Threat Response Centre, CRC) побудовано на базі найновітніших досягнень у сфері кіберзахисту як вітчизняних, так і провідних ІТ-компаній світу. Розроблені на рівні кращих світових аналогів сучасні технологічна та аналітична системи CRC закономірно претендують на звання найпотужніших в європейському співтоваристві. Завдяки втіленим у Центрі реагування на кіберзагрози унікальним технологічним рішенням Держспецзв'язку здатна з високим ступенем точності здійснювати у режимі «24/7» раннє виявлення аномальних активностей та потенційно небезпечних подій у системах і мережах, підключених до Інтернету. Час реагування на кіберзагрози та сповіщення про них скоротився в десятки разів.

Таким чином, Центр реагування на кіберзагрози – це технічна платформа взаємодії основних суб'єктів забезпечення кібербезпеки (Держспецзв'язку, СБУ, Національної поліції), що підвищує рівень ефективності і оперативності діяльності правоохоронних структур з протидії та розслідування кіберзлочинів, ефективний механізм координації зусиль усіх учасників кіберзахисту державного і приватного секторів, який є однією з ключових ланок прийняття оперативних рішень Національним центром кібербезпеки Ради національної безпеки і оборони України.

Висновки. У статті послідовно викладено інтуїціоністську логіку України як імплікаційно-правового учасника у сучасній квантовій шахівниці, що становить поліномінальний час та мегапростір у координатах людиноцентризму та людинокосмізму. Це є

дуже важливим для філософії логіки, квантово-кібернетичної філософії та філософії права у контексті загальної епістемології як символічної кодифікації наукового пізнання. При цьому акцентується питання квантової адекватності як корпускулярно-хвильового впливу світла істини з антикорупційного огляду правил та норм поведінки особи, держави та суспільства та їх кіберінфраструктурного забезпечення. Саме це на арені квантової шахівниці світу і демонструє контррозвідка як багатокроковий вимір людського прихованого впливу на якісно нові перехідні взаємообумовлені земні та космічні процеси, в яких Україна виступає імплікаційно-правовим суб'єктором.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клини С. Математическая логика / С. Клини. – Москва: ЛКИ, 2008. – 482 с.
2. Магда Є. Гібридна війна: вижити і перемогти / Є.Магда. – Х.: Віват, 2015. – 304 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації антикорупційної реформи» № 448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2017-%D0%BF>
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. «Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції» № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80>
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2017 р. «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2017 рік» № 765

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/765-2017-%D1%80>

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2017 р. «Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань» № 449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF>

7. Указ Президента України від 22 листопада 2017 р. № 386 «Про призначення Р. Труби Директором Державного бюро розслідувань» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/3862017-23082>

8. Закон України «Про державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>

9. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; за заг. ред. А.В. Волошиної. – К., 2015. – 268 с.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. «Про відбір на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють реалізацію арештованих активів» № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558-2017-%D0%BF>

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. «Про затвердження Порядку реалізації арештованих активів на електронних торгах» № 719 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2017-%D0%BF>

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 684» № 685 [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/806-2018-%D0%BF>

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2017 р. «Про Міжвідомчу комісію з питань реалізації активів» № 768 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2017-%D0%BF>

14. Наказ Адміністрації Держспецзв'язку від 6 листопада 2015 р. «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України» № 668 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-15>.

15. Антикорупційне право: навч. посібник / В.І. Литвиненко, Ю.П. Лісовська, П.М. Лісовський. – К.: Видавничий дім «Кондор», 2019. – 240 с.

16. Литвиненко В.І., Лісовська Ю.П., Шашкова-Журавель І.О. Міжнародне право: кіберінфраструктура та охорона здоров'я: навч. посібник / В.І. Литвиненко, Ю.П. Лісовська, І.О. Шашкова-Журавель. – К.: Видавничий дім «Кондор», 2019. – 236 с.

17. Лісовська Ю.П. Кібербезпека: ризики та заходи: навч. посібник / Ю.П. Лісовська. – К.: Видавничий дім «Кондор», 2019. – 272 с.

18. Лісовський П.М., Подоляка С.А., Лісовська Ю.П. Спецслужби держав світу: ентропія. балістика. логістика: навч. посібник / П.М. Лісовський, С.А. Подоляка, Ю.П. Лісовська. – К.: Видавничий дім «Кондор», 2019. – 212 с.

19. Лісовський П.М. Контррозвідка: квантова безпека та громадськість: навч. посібник / П.М. Лісовський. – К.: Видавничий дім «Кондор», 2020. – 188 с.

REFERENCES:

1. Klini S. (2008). *Matematicheskaya logika* [Mathematical logic]. Moskva: LKI. [in Russian]

2. Mahda Ye. (2015). Hibrydna viyna: Vyzhyty y peremohti [Hybrid War: Survive and Win]. Kharkiv: Vivat. [in Ukrainian].
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro utvorennnya mizhvidomchoyi robochoyi hrupy z pytan' koordynatsiyi antykoruptsiynoyi reformy» vid 21 chervnya 2017, № 448 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Establishment of an Interagency Working Group on Coordination of Anti-Corruption Reform" from June 21 2017, № 448]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].
4. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro skhvalennya Stratehiyi komunikatsiy u sferi zapobihannya ta protydyi koruptsiyi» vid 23 serpnia 2017, № 576 [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Communication Strategy in the Field of Prevention and Combating Corruption" from 23 August 2017, № 576]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
5. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro zatverdzhennya planu zakhodiv z realizatsiyi Stratehiyi komunikatsiy u sferi zapobihannya ta protydyi koruptsiyi na 2017 rik» vid 18 zhovtnya 2017, № 765 [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Action Plan for the Implementation of the Communication Strategy in the Field of Prevention and Combating Corruption for 2017" from 18 October 2017, № 765]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/765-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya psykhoфизиологичного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань» vid 11 travnya 2017, № 449 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for Conducting Psychophysiological Investigation Using a Polygraph in the State Bureau of Investigation" from May 11 2017, № 449]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Pro pryznachennya R.Truby Dyrektorom Derzhavnoho byuro rozsliduvan» vid 22 lystopada 2017, № 386 [Presidential Decree "On Appointment of R. Pipe as Director of the State Bureau of Investigation" from November 22 2017, № 386]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/3862017-23082> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrayiny «Pro derzhavne byuro rozsliduvan'» vid 12 lystopada 2015, № 794-VIII [Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigation" from November 12 2015, № 794-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> [in Ukrainian].
9. Ryaboshapka R.H., Khmara O.S., Kukharuk A.V., Khavronyuk M.I., Kalitenko O.V. (2015). Al'ternatyvnyy zvit otnosytel'no otsinky effektivnosti derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky [Alternative report on the evaluation of the effectiveness of the state anti-corruption policy]. Kyiv. [in Ukrainian].
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro vidbir na konkursnykh zasadakh yurydychnykh osib, yaki zdiysnyuyut' realizatsiyu areshtovanykh aktyviv» vid 9 serpnia 2017, № 558 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the Selection on the Competitive Basis of Legal Entities Implementing Arrested Assets" from August 9 2017, № 558]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].
11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro zatverdzhennya Poryadku realizatsiyi areshtovanykh aktyviv na elektronnykh torhakh» vid 27 veresnya 2017, № 719 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Sale of Arrested Assets at Electronic Auctions" from September 27 2017, № 558]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro vnesennya zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 13 veresnya 2017 № 684» vid 13 veresnya 2017, № 685 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 13, 2017 “On Amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 13, 2017”, № 685]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/806-2018-%D0%BF> [in Ukrainian].

13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro Mizhvidomchu komisiyu z pytan' realizatsiyi aktyviv» vid 11 zhovtnya 2017, № 768 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Interagency Commission on Assets Realization” from October 11 2017, № 768]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

14. Nakaz Administratsiyi Derzhspetszv"yazku “Pro zatverdzhennya Instruktsiyi pro poriyadok provedennya sluzhbovykh rozsliduvan' v Derzhavniy sluzhbi spetsial'noho zv"yazku ta zakhystu informatsiyi Ukrayiny” vid 6 lystopada 2015, № 668 [Order of the State Security Service Administration of November 6, 2015 “On approval of the Instruction on the procedure for conducting official investigations in the State Service for Special

Communication and Information Protection of Ukraine from November 6 2015, № 668] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-15> [in Ukrainian].

15. Lytvynenko V.I., Lisovs'ka YU.P., Lisovs'kyi P.M. (2019). Antikoruptsiyne pravo [Anti-corruption law]: navch. posibnyk. Kyiv: Vydavnychyy dim «Kondor». [in Ukrainian].

16. Lytvynenko V.I., Lisovs'ka YU.P., Shashkova-Zhuravel' I.O. (2019). Mizhnarodne pravo: kiberinfrastruktura ta okhoro-na zdorov'ya [International Law: Cyber Infrastructure and Health]: navch. posibnyk. Kyiv: Vydavnychyy dim «Kondor». [in Ukrainian]

17. Lisovs'ka YU.P. (2019). Kiberbezpeka: ryzyky ta zakhody [Cybersecurity: risks and measures]: navch. posibnyk. Kyiv: Vydavnychyy dim «Kondor». [in Ukrainian].

18. Lisovs'kyi P.M., Podolyaka S.A., Lisovs'ka YU.P. (2019). Spetssluzhby derzhav svitu: entropiya. balistika. lohistyka [Special services of the states of the world: entropy. ballistics. logistics] : navch. posibnyk. Kyiv: Vydavnychyy dim «Kondor». [in Ukrainian].

19. Lisovs'kyi P.M. (2020). Kontrozvidka: Kvantova bezpeka ta hromads'kist' [Counterintelligence: Quantum Security and the Public]: navch. posibnyk. Kyiv: Vydavnychyy dim «Kondor». [in Ukrainian].

Романенко Євген Олександрович,

доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2285-0543>

КЛАСИЧНИЙ СУД ПРИСЯЖНЫХ МОЖЕ ЗАПРАЦЮВАТИ В УКРАЇНІ З 2021 РОКУ

Анотація. Конституцією України закріплюється, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних. Принцип їхньої роботи досі спирається на радянську практику. Для формального виконання цієї норми Конституції суд народних засідателів у 2012 році було перейменовано на суд присяжних, але фактично цей інститут не є судом присяжних у класичному розумінні. Таким чином, в Україні передбачена участь присяжних в окремих категоріях справ у кримінальному та цивільному процесах. Кримінальне провадження судом присяжних є альтернативою його розгляду професійними суддями і може здійснюватися лише за клопотанням обвинуваченого щодо певної категорії злочинів. При цьому присяжні разом із суддями вирішують майже усі питання судочинства.

Визначено, що навіть у тих кримінальних справах, де присяжні беруть участь, не зафіксовано їхньої активної участі у судовому процесі. У ході аналізу не було виявлено жодної окремої думки присяжного, що свідчить про те, що присяжні повністю погоджуються із рішеннями, проекти яких готуються професійним суддею.

Проведений незалежними громадськими організаціями аналіз показує, що у переважній більшості кримінальних справ, де потенційно міг бути суд присяжних, розгляд здійснювався колегію суддів без участі присяжних. Лише відносно кожного сьомого обвинуваченого розгляд здійснювався за участі присяжних.

Сьогодні українські суди – лідери антирейтингу недовіри серед громадян. Дослідження свідчать, що люди розчаровані судовою системою. Запровадження реального суду присяжних змінить судовий процес зсередини та дозволить зміцнити довіру населення.

Зазначено, що за клопотанням обвинуваченого у кримінальному провадженні в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, правосуддя може здійснюватися судом присяжних у складі двох професійних суддів та трьох присяжних. Однак такий підхід суттєво обмежує участь народу у кримінальному провадженні, як за колом справ, де можуть брати участь представники народу, так і за закріпленою моделлю суду присяжних, яка по суті є судовим розглядом з народними засідателями, і не є власне судом присяжних.

Ключові слова: кримінальні справи, цивільні справи, інститут присяжних, недовіра населення до судів.

CLASSICAL JURISDICTION COURT MIGHT EARN IN UKRAINE 2021

Abstract. The Constitution of Ukraine stipulates that the people directly take part in the administration of justice by jury, the principle of their work is still based on Soviet practice. For the formal implementation of this norm of the Constitution, the court of lay judges in 2012 was renamed the jury, but in fact this institution is not a jury in the classical sense. Ukraine provides for jury participation in certain categories of cases in criminal and civil proceedings. Criminal trial by jury is an alternative to its consideration by professional judges and can only be carried out at the request of the accused for a certain category of crimes. In this case, the jury together with the judges decide almost all issues of legal proceedings.

It was determined that even in those criminal cases where jurors are involved, their active participation in the trial is not recorded. In the course of the analysis, no single jury opinion was found, indicating that the jury fully agrees with the decisions drafted by a professional judge.

An analysis conducted by independent public organizations shows that in the vast majority of criminal cases where there could potentially have been a jury trial, a panel of judges without a jury participated in the review. Only with respect to every seventh accused, the trial was carried out by jury. However, even in those criminal cases where the jury is involved, their active participation in the process has not been recorded. The analysis did not reveal any dissenting opinion of the jury, which indicates that the jury fully agrees with the decisions drafted by a professional judge.

Today, Ukrainian courts are leaders in the anti-rating of distrust among citizens. Studies show that people are disappointed with the existing judicial system. The introduction of a real jury trial will change the trial from the inside and will strengthen public confidence

Keywords: criminal cases, civil cases, jury institutes, distrust of the population in the courts.

Постановка проблеми. Інститут присяжних – одна із форм безпосередньої участі громадян у здійсненні правосуддя. Суд присяжних існує в багатьох демократичних країнах, зокрема, в Англії і Уельсі, США, Канаді, Швеції, Бельгії, Данії, Норвегії, Австрії, Франції тощо.[1]

Найбільш відомим прикладом існування вказаного інституту є приклад малого журі у США, що складається з 6-12 членів та є відповідальним за вирішення питання про винуватість, або невинуватість, обвинуваченого у порушенні закону в конкретних справах.[2]

На даний час суди в масовій свідомості громадян України, на жаль, не асоціюються із законом та справедливістю. За даними соціологічного опитування, найнижчий рівень довіри серед інститутів державної влади має суд.[3] Зокрема, у переважній більшості кримінальних справ, де потенційно міг бути суд присяжних, розгляд здійснювався колегією суддів без участі присяжних. Лише відносно кожного сьомого обвинуваченого розгляд здійснювався за участі присяжних. І це при тому, що у таких категоріях справи фігурує покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Це свідчить зокрема й про те, що обвинувачені не користуються своїм правом на суд присяжних, адже у кримінальних справах він призначається за клопотанням обвинуваченого.

Однак, навіть у тих кримінальних справах, де присяжні беруть участь, не зафіксовано їхньої активної участі у судовому процесі. У ході аналізу не було виявлено жодної окремої думки присяжного, що свідчить про те, що присяжні повністю погоджуються із рішеннями, проекти яких готуються професійним суддею.

За умов тотальної недовіри населення до судів запровадження повноцінного суду присяжних з широкими повноваженнями може істотно збільшити прихильність суспільства до влади.

Уряд схвалив та передав до Верховної Ради законопроекти «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення участі громадян у здійсненні правосуддя»[4] та «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»[5] щодо удосконалення порядку формування списку присяжних». Кабмін пропонує скоротити термін слухання справи з 1,5 років до 1,5 місяця; кількість присяжних збільшили з трьох до семи; кількість суддів, які розглядають справу, зменшити з двох до одного. Очікується, що ці законопроекти забезпечать реальне функціонування суду присяжних як інструменту народовладдя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні організаційні та процесуальні аспекти суду присяжних розглядалися в роботах Ю.М. Грошевого, І. В. Гловюк, А.Б.Войнарович, Л.М. Лобойка, С.О. Іваницького, О.В. Капліної, Р.П. Качур, Р.О. Куйбіди, О.П. Кучинської, А.Г. Маланюка, В.Т. Маляренка, В.Т. Нора, Т.С. Нешик, В.О. Попелюшка, С.В. Прилуцького, О.Б. Прокопенка, І. О. Русанової, 7 А. А. Солодкова, В.І.Теремецького, В.М. Тернавської, В.М. Тertiшника, С. Г. Штогуна, В.М.Щерби, О.Г. Яновської та ін. Незважаючи на наявність значної кількості наукових досліджень, які стосуються діяльності суду присяжних, в Україні після прийняття нового КПК України та конституційної реформи 2016 року

наявна модель присяжних в Україні не працює належним чином.

Мета статті – дослідити особливості роботи класичного суду присяжних в Україні.

Виклад основного матеріалу. З прийняттям Конституції України у 1996 році було запроваджено положення, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. При цьому жодних законодавчих змін для реалізації вказаної можливості громадянами, на той час, внесено не було. Лише у 2012 році з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (надалі –КПК України) було запроваджено можливість безпосередньої участі громадян у здійсненні правосуддя у кримінальних справах через інститут присяжних.

Зокрема, КПК України передбачено, що кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, за клопотанням обвинуваченого здійснюється судом присяжних у складі двох суддів та трьох присяжних. Усі питання, пов'язані з судовим розглядом, крім питань, пов'язаних із обранням, скасуванням, або зміною запобіжних заходів в суді, судді і присяжні вирішують спільно.

Що стосується цивільних справ, то у 2004 році з прийняттям нового Цивільного процесуального кодексу України (надалі – ЦПК України) було запроваджено можливість участі громадян через інститут народних засідателів.

02 червня 2016 року були прийняті зміни до Конституції України щодо правосуддя, якими був скасований інститут народних засідателів та за-

лишено положення, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних.

У зв'язку із цим у 2017 році були внесені відповідні зміни до ЦПК України, якими народних засідателів було замінено на присяжних. Наразі ЦПК України, де передбачено, що цивільні справи щодо обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи безвісно відсутньою, чи оголошення її померлою, усиновлення, надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку, примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу у судах першої інстанції розглядаються колегією у складі одного судді і двох присяжних, які при здійсненні правосуддя користуються всіма правами судді.

Таким чином, в Україні передбачена участь присяжних в окремих категоріях справ у кримінальному та цивільному процесі. При цьому присяжні разом із суддями вирішують майже усі питання судочинства.

Як зазначалося вище, у кримінальному процесі передбачена участь присяжних лише у разі наявності клопотання обвинуваченого та лише у справах, щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі.

У цивільному процесі передбачена обов'язкова участь присяжних у справах, що стосуються:

- обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи (ст. ст. 295-300 ЦПК);

- визнання фізичної особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою (ст. ст. 305-309 ЦПК); –Усиновлення (ст. ст. 310-314 ЦПК);

- надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку (ст. ст. 339-342 ЦПК);

- примусової госпіталізації до протитуберкульозного закладу (ст. ст. 343-346 ЦПК).

02.01.2020р. у Верховній Раді було зареєстровано проект Закону № 2710 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення участі присяжних у здійсненні правосуддя. Необхідність прийняття проекту Закону зумовлена такими факторами:

- по-перше, у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК) зазначено, що за клопотанням обвинуваченого у кримінальному провадженні в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачене довічне позбавлення волі, правосуддя може здійснюватися судом присяжних у складі двох професійних суддів та трьох присяжних. Однак такий підхід суттєво обмежує участь народу у кримінальному провадженні, як за колом справ, де можуть брати участь представники народу, так і за закріпленою моделлю суду присяжних, яка, по суті, є судовим розглядом з народними засідателями, і не є власне судом присяжних;

- по-друге, згідно із статтею 65 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до списків присяжних не включаються державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, адвокати, нотаріуси, та інші особи, які мають юридичну освіту, або потенційно могли мати юридичний досвід. Проте віднесені законодавцем до компетенції присяжних питання передбачають наявність

високого рівня юридичних знань (частина третя статті 383 КПК). Так, відповідно до частини першої статті 391 КПК голосування присяжних повинне проводитись з питань, передбачених статтею 368 КПК України, в тому числі щодо вирішення питань, чи містить діяння склад кримінального правопорушення і якою статтею закону України про кримінальну відповідальність він передбачений, та інші.

Таким чином, законодавством цей обов'язок покладено на осіб без достатніх знань і досвіду вирішення складних питань права без розуміння в достатній мірі їх змісту і суті, що може стати підставою для оскарження таких рішень в Європейському суді з прав людини на підставі порушення права на справедливий судовий розгляд, адже присяжні, які становлять більшість відповідного складу суду, вирішували при ухваленні рішення питання, відповіді на які вони особисто не знали і знати не могли;

- по-третє, важливість суду присяжних для справедливого судочинства полягає не тільки в тому, що ухвалене ними рішення буде більш виваженим, адже ухвалюється групою людей, які мають різний життєвий досвід та погляд на ситуацію, й не тільки в тому, що на присяжних важче чинити тиск, адже вони не залежать від адміністративного ресурсу та вибірково потрапляють на розгляд конкретної справи, про що важко дізнатися заздалегідь, а ще й в тому, що коли вердикт у справі ухвалено колегією громадян, які є жителями тієї громади, де відбувається розгляд справи – це призводить до легітимізації цього рішення громадою, тобто сприйняття такого

рішення як справедливого більшістю громадян.

Таким чином, можна уникнути негативної реакції, яку часто викликають судові рішення, ухвалені у резонансних кримінальних справах, та значно підвищити довіру громадськості до судової влади.

Проектом Закону пропонується внести зміни до статті 31 КПК та запровадити розгляд кримінальних проваджень, у яких за вчинення злочину передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі, судом присяжних у складі одного судді та семи присяжних, а за клопотанням обвинуваченого – колегіально судом у складі трьох суддів (крім випадків, передбачених частиною дванадцятою статті 31 КПК).

Розгляд справ зазначеної категорії із залученням присяжних запроваджується на виконання положень Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015.

Разом з тим запровадження розгляду справ судом присяжних стосовно усіх тяжких кримінальних правопорушень наразі є передчасним. Впровадження суду присяжних повинно здійснюватися поступово, що дозволить запровадити дієвий засіб здійснення правосуддя.

За результатами аналізу злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, було виокремлено категорію особливо тяжких злочинів, за вчинення яких передбачено покарання понад десять років, як такі, що мають найвищий рівень суспільної небезпеки серед цієї категорії справ та

запропоновано розгляд цієї категорії справ судом присяжних.

Проектом Закону пропонується покласти на суд присяжних вирішення питань про винуватість чи невинуватість обвинуваченого. Такі рішення приймаються простою більшістю голосів (стаття 391 КПК в редакції проекту Закону).

Нарадою суду присяжних керує голова присяжних, який послідовно ставить на обговорення питання та проводить відкрите голосування і веде підрахунок голосів.

Голова присяжних обирається присяжними у нарадчій кімнаті більшістю голосів зі свого складу та користується рівними з іншими присяжними правами у вирішенні всіх питань, що виникають під час судового розгляду й ухвалення вердикту, веде наради присяжних, за дорученням присяжних звертається до головуючого з питаннями, ставить на обговорення питання та проводить відкрите голосування і веде підрахунок голосів та керує нарадою присяжних, з урахуванням результатів голосування проголошує вердикт в судовому засіданні (стаття 388¹ КПК в редакції проекту Закону).

Кожному з присяжних учасники кримінального провадження можуть заявити відвід з підстав, передбачених статтями 75 і 76 КПК.

Змінами до статті 387 КПК встановлюється, що кожна із сторін кримінального провадження має право заявити відвід без надання мотивів двом присяжним. Прокурор та потерпілий мають право заявити відвід без надання мотивів одному присяжному.

Порядок прийняття рішення судом присяжних передбачає, зокрема, що перед виходом присяжних до нарад-

чої кімнати для ухвалення вердикту головуючий звертається до присяжних із напутнім словом, у якому нагадує суть обвинувачення, повідомляє зміст Закону України «Про кримінальну відповідальність», що передбачає відповідальність за вчинення злочину, у якому обвинувачується особа, роз'яснює основні правила оцінки доказів, зміст презумпції невинуватості, положення про тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого, роз'яснює зміст стандарту переконання «поза розумним сумнівом».

Головуючий роз'яснює присяжним, що їхні висновки мають ґрунтуватися лише на тих доказах, які були безпосередньо досліджені під час судового розгляду, а також нагадує свої настанови щодо недопустимості певних доказів і відомостей.

Головуючий також роз'яснює присяжним порядок їхньої наради, підготовки відповідей на поставлене питання, голосування й ухвалення вердикту (стаття 391¹ КПК в редакції проекту Закону).

Після звернення із напутнім словом, присяжні видаляються до нарадчої кімнати для ухвалення вердикту.

Вердикт присяжних обов'язковий для головуючого і має наслідком ухвалення ним відповідного вироку. Головуючий складає і проголошує вирок суду присяжних (стаття 391⁷ КПК в редакції проекту Закону).

Також пропонується внести зміни до статті 392 КПК та встановити, що вироки, ухвалені на підставі вердикту суду присяжних, підлягають оскарженню в апеляційному порядку (частина четверта стаття 392 КПК в редакції проекту Закону).

З метою забезпечення формування списків присяжних Державна судова адміністрація України та її територіальні органи мають право отримувати з Державного реєстру виборців інформацію про виборців, зокрема таку, що містить персональні дані (частина восьма статті 26 Закону України «Про Державний реєстр виборців» в редакції проекту Закону).[4]

02.01.2020р. у Верховній Раді було зареєстровано також проект закону №2709 про внесення змін до закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення порядку формування списку присяжних. Законом України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) змінено порядок формування, затвердження та перегляду списку присяжних.

Порядок формування, затвердження та перегляду списку присяжних визначено положеннями статті 64 Закону. Так, для затвердження списку присяжних територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з поданням до відповідних місцевих рад, які формують і затверджують у кількості, зазначеній у поданні, список громадян, які постійно проживають на територіях, на які поширюється юрисдикція відповідного окружного суду, відповідають вимогам статті 65 цього Закону і дали згоду бути присяжними.

У разі неприйняття місцевою радою (місцевими радами), впродовж двох місяців з моменту отримання подання, рішення про затвердження списку присяжних територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з подан-

ням щодо затвердження списку присяжних до відповідної обласної ради.

Список присяжних затверджується на три роки і переглядається в разі необхідності для заміни осіб, які вибули зі списку, за поданням територіального управління Державної судової адміністрації України.

Слід зауважити, що при застосуванні вищевказаного порядку формування та затвердження списків присяжних, наразі існує проблема щодо тривалого процесу їх формування та затвердження.

Проектом Закону пропонується внести зміни до статті 64 Закону, якими передбачається спростити порядок формування списків присяжних шляхом виключення місцевих рад з процесу їх формування та покладення такого обов'язку на територіальні управління Державної судової адміністрації України з використанням інформації, що міститься в Державному реєстрі виборців.

Крім того, проектом Закону пропонується рекомендувати Державній судовій адміністрації України затвердити порядок формування списку присяжних.

Також проектом Закону запропоновано доповнити статтю 65 Закону положенням, згідно з яким члени органу, що здійснює дисциплінарне провадження відповідно до Закону України «Про прокуратуру», не можуть включатись до списків присяжних.[5]

Враховуючи зазначене, необхідність прийняття проекту Закону зумовлена потребою в оперативному формуванні та затвердженні списку присяжних задля забезпечення розгляду судових справ, у випадках, передбачених процесуальним законом,

з дотриманням розумних строків їх розгляду.

Висновки. Судова влада, перш за все, є тією гілкою влади, повага до якої має слугувати становленню правової держави. Тому введення суду присяжних континентальної моделі стане фундаментальним фактором формування суспільної свідомості, оскільки громадяни, які брали участь у відправленні правосуддя в статусі присяжного, будуть вносити свій вклад у розвиток демократичних принципів правосуддя. Суд присяжних вплине на формування громадянського суспільства, зокрема через залучення особи до прийняття рішення про долю іншого, усвідомлення людської гідності, взяття відповідальності за подальше життя іншої людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Інститут присяжних: міжнародний досвід», Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України, <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29341.pdf>

2. Types of Juries, United States Courts, <https://www.uscourts.gov/services-forms/jury-service/types-juries>.

3. Романенко Є. О. Другий етап судової реформи в Україні//Публічне урядування: збірник. –№ 3 (13) – травень 2018. –Київ: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2018. –с.188-198.

4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення участі громадян у здійсненні правосуддя» http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67835

5. Проект закону про внесення змін до закону України «Про судоустрій і ста-

тус суддів» щодо удосконалення порядку формування списку присяжних №2709 від 02.01.2020 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67834

REFERENCES:

1. Instytut prysiazhnykh: mizhnarodnyi dosvid [Jury Institute: International Experience]. (n.d.). euinfocenter.rada.gov.ua. Retrieved from <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29341.pdf> [in Ukrainian].

2. Types of Juries. (n.d.). www.uscourts.gov. Retrieved from <https://www.uscourts.gov/services-forms/jury-service/types-juries> [in English].

3. Romanenko, Ye. O. (2018). Druhyi etap sudovoi reformy v Ukraini [The second stage of judicial reform in Ukraine]. *Publichne uriaduvannia – Public governance*, 3(13), 188-198 [in Ukrainian].

4. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv shchodo zabezpechennia uchasti hromadian u zdiisnenni pravosuddia» [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts on Ensuring Citizens’ Participation in the Administration of Justice”]. (n.d.). [w.c.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67835). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67835 [in Ukrainian].

5. Proekt zakonu pro vnesennia zmin do zakonu Ukrainy “Pro sudoustrii i status suddiv” shchodo udoskonalennia poriadku formuvannia spysku prysiazhnykh” : vid 02.01.2020, №2709 [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges” on Improvement of the Procedure for Forming the Jury List” from 02.01.2020, № 2709]. (n.d.). [w.c.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67834). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67834 [in Ukrainian].

УДК 347.63

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-141-152](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-141-152)

Дзюбенко Олена Леонідівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права юридичного факультету Державного університету інфраструктури і технологій, проспект Героїв Сталінграду, 2, м. Київ, 04211; +380972994213; elena8508@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7674-8651>

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ІСТОТНІ УМОВИ ДОГОВОРУ ПРО СУРОГАТНЕ МАТЕРИНСТВО

Анотація. У публікації досліджується правова природа та істотні умови договору про сурогатне материнство. З'ясовано, що договір є двостороннім та укладається між подружжям, яке надає свій генетичний матеріал для зачаття ембріона, який буде перенесений в організм сурогатної матері за допомогою застосування допоміжних репродуктивних технологій та, відповідно, сурогатною матір'ю.

Через призму співставлення ознак, які приманні договорам про надання послуг та договору про сурогатне материнство доведено, що договір про сурогатне материнство за своєю правовою природою належить до договорів про надання послуг та породжує виникнення цивільно-правових відносин між замовниками (подружжям) та виконавцем договору про сурогатне материнство (сурогатною матір'ю).

З'ясовано, що істотними умовами договору про сурогатне материнство є предмет договору та, в разі його оплатності, ціна. Предметом договору про сурогатне материнство слід вважати послуги по перенесенню в організм сурогатної матері ембріона людини, зачатого подружжям в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій; виношуванню; народженню дитини та передачі дитини подружжю.

Ціна договору про сурогатне материнство, в свою чергу, має бути визначена в кошторисі, який повинен узгоджуватися між сторонами та бути частиною договору. В кошторисі варто вказувати розмір, строк та порядок оплати кожної послуги та витрат, які будуть та можуть бути понесені у зв'язку з виношуванням та народженням дитини сурогатною матір'ю. При цьому, доведено, що ціна складається з трьох частин: по-перше, сума, яка виплачується сурогатній матері за кожен надану нею послугу (переніс ембріона, щомісячні виплати, винагорода після народження та передачі дитини). По-друге, оплата фактичних витрат сурогатної матері (харчування, оренда житла, трансфер, одяг для вагітних, придбання необхідних речей в пологовий будинок). По-третє, оплата форсмажорних обставин, які можуть виникнути під час виношування або народження дитини (перебування під час вагітності на стаціонарному лікуванні в медичному закладі, народження двох і більше дітей, смерть сурогатної матері під час пологів).

Ключові слова: договір про сурогатне материнство, сурогатна матір, предмет договору про сурогатне материнство, ціна договору про сурогатне материнство, послуга.

LEGAL NATURE AND ESSENTIAL CONDITIONS OF THE SURROGACY AGREEMENT

Abstract. The publication explores the legal nature and essential terms of the Surrogacy Agreement. It is revealed that the Agreement is bilateral and concluded between the spouses, who provide their genetic material for a conception of the embryo, which will be transferred to the body of a surrogate mother by means of the use of assisted reproductive technologies and, accordingly, the surrogate mother.

Through the prism of comparing the features that are related to the service agreements and the Surrogacy Agreement, it is proved that the Surrogacy Agreement by its legal nature refers to the service agreements and generates the emergence of civil relations between the customers (spouses) and the contractor of the Surrogacy Agreement (by surrogate mother).

It was found that the essential conditions of the surrogacy agreement are the subject of the Agreement and, in the case of its payment, the price. The subject of the Surrogacy Agreement should be considered services for the transfer to the body of the surrogate mother of the human embryo conceived by the spouses as a result of the use of assisted reproductive technologies; bearing; birth and transfer of the child to the couple.

The price of a Surrogacy Agreement should, in turn, be set out in an estimate that must be agreed between the Parties and be part of the Agreement. The estimate should specify the size, term and order of payment for each service and expenses that will and may be incurred in connection with the carrying and birth of a child by a surrogate mother. At the same time, it is proved that the price consists of the following three parts: first, the amount that is paid to the surrogate mother for each service rendered by them (embryo transfer, monthly payments, remuneration after the birth and transfer of the child). Secondly, the payments of the actual costs of the surrogate mother (food, rent, transfer, clothing for pregnant women and the purchase of the necessary things in the hospital). Thirdly, payment of force majeure circumstances that may occur during the birth or birth of a child (stay in the hospital during hospital treatment in a hospital, the birth of two or more children and death of a surrogate mother during childbirth).

Keywords: Surrogacy Agreement, surrogate mother, subject of Surrogacy Agreement, price of Surrogacy Agreement, service.

Постановка проблеми. У Сімейному кодексі України зазначено, що дружина має право на материнство (ч. 1 ст. 49 СК України), а чоловік має право на батьківство (ч. 1 ст. 50 СК України) [1]. Водночас, неможливість зачати подружжям дитину або неможливість виносити дитину дружиною вирішується шляхом використання послуг сурогатного материнства. Проте, реалізувати з мінімальними ризиками як для подружжя, так і для сурогатної матері вказане право надзвичайно важко через відсутність в національному законодавстві норм, які б регулювали порядок укладання договору про сурогатне материнство, визначали його істотні умови, встановлювали права та обов'язки сторін договору, а також передбачали відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору. Разом з тим, підходи науковців щодо розуміння ними правової природи договору є неоднозначними та дискусійними. У зв'язку з цим, дослідження правової природи договору про сурогатне материнство та його істотних умов досі залишається актуальними та підлягає аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велика кількість досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, практиків присвячена договору про сурогатне материнство. Так, актуальні проблеми договору про сурогатне материнство досліджували у своїй працях Т.В. Заварза, І.Я. Верес, Ю.Ю. Таланов, Н.А. Аблятіпова, Р.А. Майданик, А. Головащук та інші. В.А. Ватрас, в свою чергу, розглядав суб'єктний склад договору про сурогатне материнство. С.Ю. Чашкова у своєму дисертаційному дослідженні аналізувала систему договірних зо-

бов'язань договору сурогатного материнства.

Формулювання мети статті. Метою статті є визначення правової природи та істотних умов договору про сурогатне материнство.

Виклад основного матеріалу. Цивільний кодекс України не виділяє договір про сурогатне материнство як самостійний вид договору. Крім того, досліджуваний договір не регулюється жодним нормативно-правовим актом. Варто зазначити, що у 2011 році у Верховній Раді України був зареєстрований проєкт закону «Про допоміжне материнство» від 17 червня 2011 року № 8703, який визначає організаційно-правові питання, медичні аспекти щодо допоміжного материнства, основні напрями державної політики та повноваження органів виконавчої влади у сфері допоміжного материнства [2].

Так, вказаний проєкт визначає допоміжне материнство (сурогатне) як відрізок часу, впродовж якого: жінка стає допоміжною матір'ю, реалізується комплекс заходів, спрямованих на захист та обслуговування жінок, що народжують дітей для інших осіб (замовників) шляхом імплантації ембріону із застосуванням методик допоміжних репродуктивних технологій [2].

Слушною є позиція Т.В. Заварзи, яка зазначає, що легалізація в Україні відносин із сурогатного материнства вимагає від науковців нагального вирішення декількох важливих питань: по-перше, щодо природи відносин між замовниками – потенційними батьками та сурогатною матір'ю (цивільні, сімейні, адміністративно-правові); по-друге, щодо природи договору про сурогатне материнство (непоіменова-

ний, договір послуг чи договір підряду); по-третє, щодо предмета договору [3, С. 27].

Науковці, які у своїх працях досліджували особливості договору про сурогатне материнство неоднозначні у розумінні правової природи договору. Так, на думку, І.Я. Вереса, договір про сурогатне материнство слід віднести до сімейно-правових договорів і передбачити в Сімейному кодексі України. При цьому, автор наголошує, що до договору про сурогатне материнство слід застосовувати норми Цивільного кодексу України, якщо відсутні відповідні норми у Сімейному кодексі України і це не суперечить суті відносин [4, С. 28].

Ю.Ю. Таланов, в свою чергу, вважає, що під договором сурогатного материнства слід розуміти договір, згідно з яким сурогатна мати (виконавець) після імплантації або трансплантації в її організм (без використання її біологічного матеріалу) ембріона подружжя, яке надало свій генетичний матеріал (замовники), зобов'язується виносити, народити і передати дитину замовникам, а замовники зобов'язуються сплатити виконавцеві фактичні витрати, пов'язані з виконанням договору і винагороду, якщо інше не встановлено договором [5, С. 367]. Така дефініція договору про сурогатне материнство свідчить до приналежності його до цивільно-правових договорів.

Таким чином, можна констатувати, що позиції науковців є суперечливими і неоднозначними, а отже в науці відсутній єдиний підхід щодо розуміння правової природи договору про сурогатне материнство.

Досліджуючи договір про сурогатне материнство через призму його

приналежності до сімейно-правових договорів чи до цивільно-правових договорів, необхідно звернутися до дефініції поняття «сурогатне материнство». А.В. Ватрас, з думкою якої ми погоджуємось, вважає, що із правової точки зору під сурогатним материнством слід розуміти запліднення жінки шляхом імплантації ембріона з використанням генетичного матеріалу подружжя з метою виношування і народження дитини, яка в подальшому буде визнана такою, що походить від подружжя, як правило, на комерційній основі на підставі відповідного договору між подружжям та сурогатною матір'ю [6, С. 72].

Конкретизуючи вказаний підхід, варто зазначити, що в науковій літературі розрізняють два види сурогатного материнства: повна або гестаційна сурогатність (перенесення в організм сурогатної матері ембріона людини, зачатого подружжям, дружиною та донором, донорами) та часткова або гендерна сурогатність (передбачає генетичний зв'язок сурогатної матері з дитиною, оскільки використовується її яйцеклітина) [4, С. 27]. На наш погляд, вказана позиція суперечить змісту статті 123 СК України [1], відповідно до якої можливе лише три шляхи застосування допоміжних репродуктивних технологій, причому в обох варіантах, які виходять із змісту першої та другої частин вказаної статті, дитину народжує дружина. При цьому, відповідно до ч. 2 ст. 123 СК України [1], донорами ембріона людини, який переноситься в організм іншої жінки, є виключно подружжя (чоловік та жінка), що виключає можливість використання біологічного матеріалу сурогатної матері, а отже у договорі

про сурогатне материнство подружжя є донорами біологічного матеріалу. Водночас, особливу увагу в контексті досліджуваної теми, варто звернути і на те, що договір про сурогатне материнство має укладатися виключно між подружжям та сурогатною матір'ю. Разом з тим, для перенесення в організм сурогатної матері ембріона людини, зачатого подружжям в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, необхідно укласти самостійний договір між подружжям та медичною установою, яка буде надавати вказану послугу.

Таким чином, предметом нашого дослідження є договір про сурогатне материнство, який укладається між подружжям, яке надає свій генетичний матеріал для зачаття ембріона, який буде перенесений в організм сурогатної матері за допомогою застосування допоміжних репродуктивних технологій та, відповідно, сурогатною матір'ю.

При цьому, як вірно зазначає С.Ю. Чашкова у своєму дисертаційному дослідженні «Система договірних зобов'язань в російському сімейному праві»: «між лікувальним закладом і подружньою парою, яка звернулася з метою застосування репродуктивних технологій, договір між сурогатною матір'ю і лікувальним закладом, а також між сурогатною матір'ю і подружньою парою належать до сфери цивільного права» [7, С. 41].

На нашу думку, договір про сурогатне материнство за своєю правовою природою належить до цивільно-правових договорів, а саме до договорів про надання послуг, а тому має укладатися відповідно до вимог Глави 63 ЦК України «Послуги. Загальні положення» (статті 901-907). Так,

відповідно до ст. 901 ЦК України, за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [8]. Проаналізуємо вказану дефініцію через призму договору про сурогатне материнство та доведемо приналежність договору про сурогатне материнство до договору про надання послуг рядом підстав.

По-перше, ч. 2 ст. 123 СК України чітко встановлює сторони договору про сурогатне материнство, якими можуть бути подружжя (чоловік та жінка), які є замовниками договору про надання послуг, з однієї сторони, та, відповідно, сурогатна мати, яка є виконавцем договору, – з іншої сторони.

Варто зазначити, що сімейні відносини виникають між виключним колом учасників сімейних правовідносин, перелік яких закріплений в статті 2 СК України. Разом з тим, термін «сурогатна матір» у вказаній статті відсутній, а отже договір про сурогатне материнство не може породжувати у сторін, які його уклали виникнення сімейних правовідносин, за виключенням випадку, коли сурогатна матір є родичкою чоловіка або жінки та є тіткою або бабусею народженою нею дитини.

Так, якщо сурогатною матір'ю є родичка чоловіка або дружини (мати, рідна або двоюрідна сестра), які є замовниками договору про сурогатне материнство, батьками дитини, відповідно до ч. 2 ст. 123 СК України є подружжя. Разом з тим, між дитиною та

сурогатною матір'ю, яка її народила в такому випадку виникають сімейні правовідносини, які регулюються Розділом V Сімейного кодексу України «Права та обов'язки інших членів сім'ї та родичів». Таким чином, між сторонами договору про сурогатне материнство виникають цивільні правовідносини.

По-друге, частина 2 статті 123 СК України «Визначення походження дитини, народженої в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій» міститься у Главі 12 СК України «Визначення походження дитини» [1], а отже вказана норма безпосередньо свідчить про те, що народження дитини сурогатною матір'ю, зачатою подружжям в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій є однією із підстав походження дитини від матері та батька, які перебувають у шлюбі між собою. Таким чином, не виникає сумнів в тому, що після народження дитини, вона вважається такою, яка походить від подружжя, а державна реєстрація народженої сурогатною матір'ю дитини має здійснюватися на загальних підставах за правилами ст. 13 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [9]. Можна стверджувати, що договір про сурогатне материнство не належить за своєю правовою природою до сімейно-правових договорів, а Сімейний кодекс України визначає одну з підстав походження дитини від батьків, які перебувають у шлюбі між собою, а саме – застосування допоміжних репродуктивних технологій із залученням іншої жінки, в організм якої переноситься ембріон людини, зачатий подружжям.

По-третє, предметом договору про сурогатне материнство є послуга, яка полягає, відповідно до ч. 2 ст. 123 СК України, у перенесенні в організм іншої жінки ембріона людини, зачатого подружжям (чоловіком та жінкою) в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій. Звісно, метою досліджуваного договору є народження дитини сурогатною матір'ю з подальшим переданням народженої дитини подружжю. А тому, важливо акцентувати увагу на тому, що послуга, яка є предметом договору про сурогатне материнство не обмежується виключно «перенесенням в організм іншої жінки ембріона людини», а й також охоплює послуги по виношуванню, народженню та переданню дитини подружжю, яке є замовниками даної послуги та яке надало свій генетичний матеріал. При цьому, вказані послуги договору про сурогатне материнство, споживаються в процесі вчинення певної дії (перенесення в організм іншої жінки ембріона людини, зачатого подружжям в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій; передання дитини подружжю) або здійснення певної діяльності (виношування та народження дитини), а отже, відповідно до ч. 1 ст. 901 ЦК України, складають предмет договору про сурогатне материнство. Такий аналіз безперечно свідчить про приналежність договору про сурогатне материнство до договорів про надання послуг, істотною умовою яких є предмет, що передбачає відповідні послуги.

По-четверте, відповідно до ч. 1 ст. 902 ЦК України, виконавець повинен надати послугу особисто [8], що безпосередньо вказує на те, що сурогатною

матір'ю може бути виключно та жінка, яку обере подружжя по визначеним та погодженим між собою критеріям. Разом з тим, у статті 48 Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначено, що сурогатною матір'ю може бути виключно повнолітня жінка, яка має медичні показання [10]. Водночас, відповідно до п. 6.4. Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні, сурогатною матір'ю може бути повнолітня дієздатна жінка за умови наявності у неї власної здорової дитини, добровільної письмової оформленої заяви сурогатної матері, а також за відсутності медичних протипоказань [11]. Варто зазначити, що в країнах, де сурогатне материнство легалізовано, законодавством висуваються різні вимоги до сурогатної матері. Так, у Греції, однією з основних вимог до обох сторін договору є наявність громадянства. Крім того, жінки повинні довести не лише факт проживання в Греції протягом достатнього періоду, а й те, що не збираються залишити країну в найближчому майбутньому [12, С. 290]. Отже, лише та жінка, з якою бажають заключити договір про сурогатне материнство замовники та яка, при цьому, відповідає вимогам законодавства, що висуваються до сурогатних матерів може бути виконавцем послуги, що є однією із вимог договорів по надання послуг.

По-п'яте, відповідно до ст. 909 ЦК України, замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [8], що вказує на те, що договори про надання послуг можуть бути як оплатними так і безоплатними. Відповідно до ч. 5 ст. 626 ЦК України, договір є відплатним, якщо інше не вста-

новлено договором, законом або не впливає із суті договору [8]. Виходячи із особливостей договору про сурогатне материнство, можна стверджувати, що, зазвичай, він є оплатним, проте оплатність договору залежить, передусім, від відносин, у яких перебувають замовники та виконавець послуги. Виконавцем послуги може бути родичка (мати, сестра, тітка, тощо) чи близька подруга дружини або чоловіка, а отже договір, в такому випадку, може бути безоплатним за згодою сторін. Так, в Харкові у 1995 році вперше була реалізована програма сурогатного материнства в Україні, а сурогатною матір'ю стала жінка, яка виносила дитину своєї доньки, в якій була вроджена патологія матки [13, С. 168].

Проведений аналіз безсумнівно свідчить про приналежність договору про сурогатне материнство до договорів про надання послуг, а отже сторони договору зобов'язані дотримуватися вимог, передбачених Главою 63 ЦК України. Крім того, договір про сурогатне материнство має бути укладений у письмовій формі та підлягати нотаріальному посвідченню.

Істотні умови договору про сурогатне материнство. Окремого аналізу в контексті досліджуваної теми потребують істотні умови договору про сурогатне материнство. Відповідно до ч. 1 ст. 638 ЦК України, договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди [8]. На нашу

думку, істотними умовами договору про сурогатне материнство мають бути предмет та, в разі оплатності договору, його ціна.

В науковій літературі відсутня єдина позиція щодо розуміння предмета договору про сурогатне материнство. Так, на думку Н.А. Аблятіпової, предметом договору виступає обов'язок жінки виносити, народити і передати дитину подружжю, яке надає генетичний матеріал [13, С. 170]. Аналогічної позиції дотримується і Р.А. Майда-ник, зазначаючи лише, що предмет договору сурогатного материнства становлять відносини з виношування і народження дитини сурогатною матір'ю з подальшою передачею дитини генетичним (біологічним) батькам на умовах цього договору [14, с. 23].

Позиція авторів є слушною, проте, на нашу думку, не в повній мірі відображає специфіку предмета договору про сурогатне материнство, оскільки з однієї сторони, виношування дитини, її народження та передача в подальшому замовникам договору неможливі без запліднення сурогатної матері, а з іншого – предметом договорів про надання послуг є, безперечно, послуги, а тому і предметом договору про сурогатне материнство є саме послуги, які не можна ототожнювати з поняттями «відносини» та «обов'язок».

На підставі цього вважаємо, що предметом договору про сурогатне материнство слід вважати послуги по перенесенню в організм сурогатної матері ембріона людини, зачатого подружжям (чоловіком та жінкою) в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій; виношуванню; народженню дитини та передачі дитини чоловіку та дружині, які

надали свій генетичний матеріал та є замовниками договору про сурогатне материнство.

Разом з тим, дефініція поняття допоміжні репродуктивні технології закріплена у п. 1.2. Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні. Так, допоміжними репродуктивними технологіями є методики лікування безпліддя, за яких маніпуляції з репродуктивними клітинами, окремі або всі етапи підготовки репродуктивних клітин, процеси запліднення і розвитку ембріонів до перенесення їх у матку пацієнтки здійснюються в умовах *in vitro* (техніка виконання експерименту чи інших маніпуляцій у спеціальному лабораторному посуді або у контрольованому середовищі поза живим організмом) [11].

Ціна договору. Відповідно до ч. 1 ст. 632 ЦК України, ціна встановлюється за домовленістю сторін [8]. На думку А. Головащук, яка розрізняє некомерційне та комерційне сурогатне материнство, ціну комерційного сурогатного материнства мають складати обов'язкові поточні витрати, що можуть виникнути під час програми сурогатного материнства та грошова компенсація сурогатній матері, розмір якої визначається за домовленістю сторін [14, с. 68]

Водночас, якщо ціна у договорі не встановлена і не може бути визначена виходячи з його умов, вона визначається виходячи із звичайних цін, що склалися на аналогічні товари, роботи або послуги на момент укладення договору (ч. 4 ст. 632 ЦК України) [8].

Через відсутність законодавчого закріплення механізму розрахунку за досліджуваним договором, на ринку послуг сурогатного материнства іс-

нують різні варіанти оплати послуг сурогатної матері. Так, наприклад, спеціалізовані клініки встановлюють власний порядок цін. Зокрема, центр сурогатного материнства «Артеміда» обіцяє сурогатній матері гонорар у сумі близько **22000 євро**, який включає: аванс у сумі 5000 грн.; виплату у сумі 5000 грн. після підтвердження вагітності; щомісячні виплати у сумі 10000 грн.; післяпологову компенсацію у сумі 13000 євро, яка виплачується після народження і передачі дитини. При цьому, графік і розмір виплат прописуються в контракті і завіряються нотаріально. Крім перерахованих вище виплат сурогатна мама отримує також гроші на одяг для вагітних, на оренду житла на останніх місяцях перед пологами, страховку, компенсацію витрат на трансфер, оплату няні для її рідної дитини [16].

Водночас, міжнародне агентство репродуктивних технологій «Мілітта» здійснює оплату праці сурогатної матері у три етапи: переніс ембріона (300 дол. США), щомісячні виплати у сумі 300 дол. США та винагорода у розмірі 15000-17000 дол. США [17], а отже за проведеним нами розрахунком, сурогатна матір, в разі виношування нею дитини протягом дев'яти місяців, в середньому отримує гроші у сумі 18000 дол. США.

Таким чином на прикладі двох клінік, які встановлюють ціни на послуги сурогатного материнства, можна прийти до висновку, що ціна договору включає ціну за фактично надані послуги сурогатної матері, що складають предмет договору про сурогатне материнство та ціну на фактичні витрати, які сурогатна мати здійснює під час виношування дитини (проживання,

харчування, одяг, транспорті затрати, тощо).

Виходячи із специфіки та ризикованості договору про сурогатне материнство та на виконання ч. 1 ст. 903 ЦК України, варто не тільки передбачити в договорі ті послуги, які має надати сурогатна матір та ряд обставин, які можуть виникнути як при виношуванні дитини, так і при її народженні, а й розмір, строк та порядок оплати цих послуг. Так, кожна з обставин, які можуть виникнути при виношуванні та народженні дитини може вплинути на ціну договору, а тому більш доцільно, на наш погляд, ціну договору визначати в кошторисі, який повинен бути узгоджений між сторонами та бути частиною договору. В кошторисі варто вказувати розмір, строк та порядок оплати кожної послуги та витрат, які будуть та можуть бути понесені у зв'язку з виношуванням та народженням дитини сурогатною матір'ю.

Ми вважаємо, що ціна договору про сурогатне материнство має складатися з трьох частин: по-перше, сума, яка виплачується сурогатній матері замовниками за кожну надану нею послугу (переніс ембріона, щомісячні виплати, винагорода після народження дитини та передачі її подружжю). Захищаючи інтереси кожної зі сторін договору комерційного сурогатного материнства, варто, як вірно зазначає А. Головащук, грошову компенсацію, яка виплачується сурогатній матері після народження дитини, передавати на депозит нотаріусу до моменту передачі дитини потенційним батькам [15, С. 69].

По-друге, оплата сурогатній матері фактичних витрат для забезпечення їй комфортного виношування дитини та

її народження (харчування сурогатної матері, оплата оренди житла, трансфер, гроші на одяг для вагітних, придбання необхідних речей в пологовий будинок, тощо).

По-третє, оплата форсмажорних обставин, які можуть виникнути під час виношування або народження дитини. Такими обставинами можуть бути: народження двох і більше дітей, пологи шляхом кесаревого розтину, смерть сурогатної матері під час пологів (в такій ситуації в договорі може бути встановлена сума компенсації, яка буде виплачена близьким родичам жінки, яка є виконавцем договору), тощо. Крім того, сурогатна матір може знаходитись на стаціонарному лікуванні у медичному закладі, якщо під час обстеження буде виявлена загроза викидня. В такому випадку сурогатна матір може отримати компенсацію, якщо це буде передбачено у кошторисі. Звісно, встановити всі обставини, які можуть виникнути при виношуванні та народженні дитини неможливо, проте узгодження більшості з них мінімізує спори, що можуть виникнути у майбутньому.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз правової природи та істотних умов договору про сурогатне материнство свідчить про його складність, ризикованість та суперечливість. Доведено, що договір про сурогатне материнство належить до договорів про надання послуг. Встановлено, що істотними умовами договору є предмет та, в разі його оплатності, ціна. Предметом договору є послуги по перенесенню в організм сурогатної матері ембріона людини, зачатого подружжям (чоловіком та жінкою) в результаті застосування

допоміжних репродуктивних технологій; виношуванню; народженню дитини та передачі дитини подружжю, яке є замовниками договору про сурогатне материнство. Водночас, ціна договору має бути визначена в кошторисі, який повинен бути обумовлений та узгодженим між подружжям та сурогатної матір'ю та бути частиною договору. При цьому, ціна має складатися з трьох частин: оплата сурогатній матері за надані нею послуги; оплата потреб сурогатної матері під час вагітності та пологів, що викликані належним виконанням договору; оплата форсмажорних обставин, які можуть виникнути під час виношування або народження дитини.

Враховуючи, великий попит на послуги сурогатного материнства та відсутність правового регулювання договору, вважаємо за потрібне розробити та прийняти закон, який би визначав істотні умови, форму договору про сурогатне материнство, регулював відносини між сторонами договору та встановлював цивільно-правову відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 21. Ст. 135.
2. Про допоміжне материнство: Проект Закону України від 17 червня 2011 р. № 8703 / Верховна Рада України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6PR00A.html (дата звернення: 23.01.2020).
3. Заварза Т.В. Правова природа і предмет договору про сурогатне материн-

ство. Доктрина медичного права. 2017. № 1. С. 27-36.

4. Верес І. Я. Проблеми правового регулювання сурогатного материнства. Адвокат: Наука і практика. 2013. № 3 (150). С. 27-31.

5. Таланов Ю.Ю. Актуальні проблеми сурогатного материнства в законодавстві України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 360-368.

6. Ватрас В.А. Суб'єктний склад правовідносин щодо імплантації ембріона дитини жінці із генетичного матеріалу подружжя. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. 2002. № 4. С. 72-75.

7. Чашкова С.Ю. Система договорных обязательств в российском семейном праве : дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.03. Москва, 2004. 197 с.

8. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356.

9. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2398-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 38. Ст. 509.

10. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.

11. Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 вересня 2013 р. № 787 / Міністерство охорони здоров'я України. Офіційний вісник України. 2013. № 82, Ст. 3064.

12. Brunet, Laurence, King, Derek, Davaki, Konstantina, McCandless, Julie, Marzo, Claire and Carruthers, Janeen. *Comparative study on the regime of surrogacy in the EU member states*. Belgium,

2012. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/51063/> (дата звернення 20.01.2020).

13. Аблятіпова Н.А. Проблеми сурогатного материнства в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 51. С. 167-173.

14. Майданик Р.А. Репродуктивні права. Сурогатне материнство. Київ, 2013. 48 с.

15. Головащук. А. Деякі аспекти договору сурогатного материнства. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 2/2. С. 66-71.

16. Сайт центру сурогатного материнства «Артеміда». URL: <https://artemida.ua/vyplaty/> (дата звернення 21.01.2020).

17. Сайт міжнародного агентства репродуктивних технологій «Милитта». URL: <http://militta.com.ua/surmom/> (дата звернення 21.01.2020).

REFERENCES

1. Simeinyi kodeks Ukrainy [Commercial Code Ukraine]. (2002, January 10). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 21. Art. 135 [in Ukrainian].

2. Proiekt Zakonu Ukrainy "Pro dopomizhne materynstvo" : vid 17 chervnia 2011 roku [Law of Ukraine "About assisted motherhood" from June 17, 2011]. (2011). Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6PR00A.html [in Ukrainian].

3. Zavarza, T.V. (2017). *Pravova pryroda i predmet dohovoru pro surohatne materynstvo* [Legal nature and subject matter of a surrogate motherhood agreement]. *Doktryna medychnoho prava – Doctrine of Medical Law*, 1, 27-36 [in Ukrainian].

4. Veres, I.Ya. (2013). *Problemy pravovoho rehuliuвання surohatnoho materynstva* [Problems of legal regulation of surrogate motherhood]. *Advokat: Nauka i praktyka – Lawyer: Science and practice*, 3 (150), 27-31 [in Ukrainian].

5. Talanov, Yu.Yu. (2012). *Aktualni problemy surohatnoho materynstva v za-*

konodavstvi Ukrainy [Actual problems of surrogate motherhood in the laws of Ukraine.]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnogo universytetu vnutrishnikh sprav – Newsletter of Kharkiv National University of Internal Relations*, 1, 360-368 [in Ukrainian].

6. Vatrás, V.A. (2002). Subiektnyi sklad pravovidnosyn shchodo implantatsii embrióna dytyny zhintsi iz henetychnoho materialu podruzhzhia [Sub-warehouse of legal and legal advice on the implantation of children and genetic material of friends.]. *Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnogo upravlinnia i prava – Newsletter of the Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law*, 4, 72-75 [in Ukrainian].

7. Chashkova, S.Iu. (2004). Sistema dogovornykh obyazatel'stv v rossijskom semejnom prave [The system of contractual obligations in Russian family law]. *Candidate's thesis*. Moskva [in Russian].

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

9. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu reiestratsiiu aktiv tsyvilnogo stanu" : vid 1 lipnya 2010 roku [Law of Ukraine "On the State Registration of Civil Status Acts" from July 1, 2010]. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 38. Art. 509 [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy "Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia" : vid 19 lystopada 1992 roku [Law of Ukraine "Fundamentals of Ukrainian legislation on health care" from November 19, 1992]. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 4. Art. 19 [in Ukrainian].

11. Pro zatverdzhennia Poriadku zastosuvannia dopomizhnykh reproduktyvnykh

tekhnolohii v Ukraini: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 9 veresnia 2013 r. № 787 [On Approval of the Procedure for the Use of Assistive Reproductive Technologies in Ukraine: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated September 9 2013, № 787]. (2013). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 82. Art. 3064 [in Ukrainian].

12. Brunet, Laurence, King, Derek, Davaki, Konstantina, McCandless, Julie, Marzo, Claire and Carruthers, Janeen. *Comparative study on the regime of surrogacy in the EU member states*. Belgium, 2012. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/51063/>

13. Abliatipova, N.A. (2009). Problemy surohatnogo materynstva v Ukraini. [Problems of surrogate motherhood in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavy i prava – Actual problems of power and law*, 51, 167-173 [in Ukrainian].

14. Maidanyk, R.A. (2013). Reproduktyvni prava. Surohatne materynstvo [Reproductive rights. Surrogate motherhood]. Kiev, 48 [in Ukrainian].

15. Holovashchuk, A. (2017). Deiaki aspekty dohovoru surohatnogo materynstva [Some aspects of the surrogacy agreement]. *Visegrad Journal on Human Rights – Deyaki aspects of the surrogacy agreement*, 2/2, 66-71 [in Ukrainian].

16. Sait tsentru surohatnogo materynstva «Artemida» [Site of the center of surrogate motherhood "Artemida"]. artemida.ua/vyplaty. Retrieved from <https://artemida.ua/vyplaty/> [in Ukrainian].

17. Sait mizhnarodnogo ahentstva reproduktyvnykh tekhnolohii «Mylytta» [Site of the international agency of reproductive technologies «Militta»]. militta.com.ua/surmom. Retrieved from <http://militta.com.ua/surmom/> [in Ukrainian].

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35:172.4

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-153-166](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-153-166)

Дмитрук Сергій Федорович,

аспірант, кафедра публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, 03039 Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 044 503 63 29, e-mail: sergey.dmytruk@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-0574-8208>

НАУКОВО-МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО СТРАТЕГУВАННЯ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Стратегія національної безпеки України та Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України передбачає необхідність пошуку наукових підходів до стратегування безпекового середовища задля мінімізації ризиків та протидії загрозам національній безпеці, й зокрема загрозам воєнного характеру з метою забезпечення визначеного у правовому просторі держави рівня воєнної безпеки держави.

У статті наведено теоретичне узагальнення та обґрунтування сутності науково-методичного підходу до формалізації стратегічного планування, схематичне відображення сутності й головної мети стратегування системи забезпечення національної безпеки (далі – СЗНБ) щодо визначення прийняттого рівня забезпечення національної безпеки, схематичне відображення траєкторій стратегування за критерієм максимального **забезпечення національної безпеки та розкриття варіантів постановки задач стратегічного планування.**

На основі проведеного аналізу у дослідженні зроблено висновки про те, що науково-методичний підхід до формалізації стратегічного планування за умови його впровадження в практику державного управління, насамперед стратегічного, та формування державної політики сприятиме підвищенню їх об'єктивності та ефективності й може бути поширений на інші сфери життєдіяльності держави і суспільства, насамперед на соціально-економічну. Також автором запропоновано застосувати зазначений методичний підхід при розробленні таких стратегічних документів, як проекти Стратегії воєнної безпеки, концепції та програми розвитку Воєнної організації держави, нової редакції Воєнної доктрини України тощо.

Враховуючи сучасний стан державного управління стратегування безпекового середовища запропоновано практичні рекомендації, що сприятимуть вдосконаленню та підвищать ефективність стратегічного планування й управління в мінливих умовах зовнішнього та внутрішнього середовища.

Ключові слова: безпекове середовище, методичний підхід, формалізація стратегічного планування, стратегічне планування, методи стратегування, стратегування безпекового середовища, національна безпека, воєнна безпека, методика оцінки.

Dmytruk Sergey Fedorovich,

Postgraduate Student, Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039 Kyiv, st. Frometovskaya, 2, tel.: 044 503 63 29, e-mail: sergey.dmytruk@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-0574-8208>

SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL APPROACH TO SECURITY ENVIRONMENT STRATEGIC PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The National Security Strategy of Ukraine and the Concept of the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine imply the need to seek scientific approaches to the strategy of the security environment in order to minimize the risks and counter threats to the national security, and in particular military threats, in order to ensure the state's level of military security.

The article summarizes the theoretical generalization and substantiation of the essence of the scientific and methodological approach to formalizing the strategic planning, schematic representation of the essence and main goal of the national security system strategic planning (hereinafter –NSSS) to determine the acceptable level of the national security, schematic representation of the strategic trajectories based on the criterion of maximizing the **national security and disclosing** options for setting strategic planning tasks.

Based on the analysis, the study concludes that a scientific and methodological approach to formalizing the strategic planning, provided that it is implemented in the practice of the public administration, first of all strategic, and the formation of the public policy will enhance their objectivity and effectiveness and may be extended to other spheres of life of the state and society, especially the socio-economic. The author also proposes to apply this methodological approach in the development of such strategic documents as drafts of the Military Security Strategy, the concept and program of the development of the Military Organization of the State, the new edition of the Military Doctrine of Ukraine, etc.

Taking into account the current state of the public administration, the strategic environment of the security environment offers practical recommendations that will contribute to the improvement and increase the effectiveness of the strategic planning and administration in the changing conditions of the external and internal environment.

Keywords: security environment, methodological approach, formalization of the strategic planning, strategic planning, strategic methods, strategic environment security, national security, military security, evaluation methodology.

Постановка проблеми. Відомі методи стратегування та управління [1; 2; 3; 4; 5] включають такі «класичні» етапи цього процесу, як визначення місії та сукупності цілей організації (системи), стратегічний моніторинг та аналіз (прогнозування), формування альтернативних варіантів стратегічних рішень і розробку можливих сценаріїв розвитку подій, ранжування розроблених стратегій за визначеними ознаками тощо.

Незважаючи на значне різноманіття методів стратегування, що відрізняються за складом, послідовністю та змістом їх етапів, сукупністю критеріїв та показників тощо, всі вони у явному чи неявному вигляді обов'язково включають процедуру формування варіантів стратегічних рішень.

Розробка і впровадження методичного підходу до формалізації стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави є необхідним попереднім етапом формування відповідних моделі та методу стратегічного планування, сприяє систематизації інформації та знань стосовно досліджуваного процесу, виробленню логіки їх раціональної обробки та використання в інтересах досягнення визначеної головної мети.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вітчизняними науковцями було виконано низку фундаментальних досліджень серед завдань яких передусім було виявлення закономірностей і тенденцій формування та розвитку системи забезпечення національної безпеки, її складових функцій, завдань; оцінки ефективності функціонування, тощо.

Інтерес вітчизняних науковців до окремих аспектів стратегування безпе-

кового середовища підкреслює суспільну значущість цих аспектів. Водночас дослідженість цієї проблематики загалом видається недостатньою.

Цим обумовлена необхідність звертання до напрацювань у сфері державного управління, а також інших суспільних наук, зокрема стосовно дослідження загальнотеоретичних та методологічних підходів до визначення характерних особливостей правового регулювання та організаційного забезпечення управлінських явищ і процесів. Особливо цінними для проведеного дослідження стали напрацювання таких науковців як: В. Д. Бакуменко [6], В. І. Гурковський [7], В. Ковбасюк [8], В. І. Мельниченко [9], Н. Р. Нижник [9], Н. Г. Плахотнюк [9], та ін.

Проблемі розроблення та впровадження сучасних методів, моделей механізмів стратегічного планування й управління вітчизняними та міжнародними експертами приділяється достатньо уваги в роботах [1; 10; 2; 11; 12]. При цьому більшість з них стосується переважно досліджень у сфері бізнесу і значно менше – застосування методології стратегічного планування у державному управлінні [1; 10; 13; 2; 14], насамперед у сфері забезпечення національної безпеки. При цьому найбільш системно методичні підходи щодо формалізації стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки викладено у працях [10; 13].

Згідно із запропонованим способом послідовність процесів формування та впровадження стратегічних документів у сфері забезпечення національної безпеки з урахуванням їх ієрархії може бути такою: формування національної

ідеї та систем національних цінностей, національних інтересів, національних цілей, головної мети стратегічного планування (цільової функції), здійснення стратегічного прогнозування, програмування та планування, розробка та реалізація бюджету (середньо- та короткострокового), впровадження отриманих результатів у практику та коригування стратегічних документів за результатами стратегічного моніторингу та аналізу.

Одне із загальних визначень головної мети будь-якого планування формулюється так: формування та спрямування процесу найбільш раціонального використання сил та ресурсів на шляху досягнення поставлених цілей [5].

Виходячи з підходу до стратегічного планування як до процесу його головної мети у загальному вигляді можна визначити як формування та впровадження стратегій розвитку організаційних систем в умовах мінливого зовнішнього та внутрішнього середовища, обмежених ресурсів для реалізації місії організаційної системи в середньо- та довгостроковій перспективі.

*Метою дослідження є обґрунтування на основі сучасних наукових підходів сутності науково-методичного підходу до формалізації стратегічного планування, схематичне відображення сутності й головної мети стратегування системи забезпечення національної безпеки (далі – СЗНБ) щодо визначення прийняттого рівня забезпечення національної безпеки, схематичне відображення траєкторій стратегування за критерієм максимального **забезпечення національної безпеки та розкриття варіантів постановки задач стратегічного планування.***

Результати дослідження. Згідно з чинним офіційним визначенням головна мета Стратегії національної безпеки України [14] – «... забезпечити такий рівень національної безпеки, який би гарантував поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сучасному світі».

Визначення цієї головної мети ґрунтується на використанні сукупності якісних критеріїв, яких формується на основі відповідних ієрархічних систем більш простих критеріїв, а їх комплексне застосування в загальному випадку має враховувати суперечливий характер деяких із них.

Інтегрованим критерієм досягнення головної мети є кількісно не визначений та не названий рівень національної безпеки, що розкривається з допомогою вищевказаної сукупності комплексних критеріїв, таких як поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини, зміцнення міжнародних позицій та авторитету.

Методика оцінки “сукупної могутності” держави. Спеціалісти американського центру стратегічних та міжнародних досліджень при Джорджтаунському університеті визначають так звану “сукупну могутність” держави, керуючись наступною алгебраїчною моделлю:

$$Z_i = (C + E + M) * (S + W),$$

де Z_i – “сукупна могутність” держави, яку ми відчуваємо;

C – критична маса (сума коефіцієнтів чисельності населення та площі території країни);

E – економічна могутність;

M – військова могутність;

S – стратегічна ціль держави;

W – сукупний показник волі на-
родів країни (нації) реалізувати стра-
тегічне спрямування держави.

Військові фахівці із Міжамерикан-
ського військового коледжу, пропо-
нують додатково ввести ще один по-
казник P – сила впливу політичного
керівництва держави на населення
країни та його здатність повести за со-
бою не тільки населення своєї країни,
а і країн-союзниць.

Таким чином, кінцева формула ви-
значення “сукупної могутності” дер-
жави приймає наступний вигляд:

$$Z_i = (C + E + M) * (S + W + P)$$

Крім того, дискусійним є твер-
дження стосовно того, що досягнення
головної мети Стратегії можливе шля-
хом реалізації державної політики на-
ціональної безпеки. Це не відповідає
теоретико-методологічним засадам
державного управління, у тому числі
стратегічного [1; 13; 2; 11; 15; 16 – 19],
згідно з якими стратегія є одним з най-
важливіших інструментів державного
управління, спрямованого на реаліза-
цію державної політики, а не навпаки.

Для глибшого розкриття сутнос-
ті методичного підходу до формалі-
зації стратегічного планування го-
ловну мету доцільно сформулювати
більш стисло, з чітким визначенням
основного критерію (критеріїв) її до-
сягнення, сконцентрувавши увагу на
найбільш значущих аспектах, а саме:
головною метою стратегічного плану-
вання у сфері державного управління
забезпеченням національної безпеки
є формування сукупності взаємопов’я-
заних стратегічних документів, що ви-
значають прийнятний та мінімально

припустимий рівні забезпечення на-
ціональної безпеки і раціональні шля-
хи досягнення прийнятного рівня у
визначеній стратегічній перспективі.

На рис. 1.1, 1.2 схематично відобра-
жена фізична сутність головної мети
стратегування системи забезпечення
національної безпеки (далі – СЗНБ)
щодо визначення прийнятного рівня
забезпечення національної безпеки
й усталеного розвитку суспільства та
держави, а також пошуку раціональ-
них шляхів їх досягнення у стратегіч-
ній перспективі.

У зв’язку з тим, що альтерна-
тивні варіанти стратегічних рішень
повинні мати однакові початко-
ві (стартові) умови, то «діапазони»
 $D_1(z(t), t)$ та $D_2(z(t), t)$ почина-
ються з одного і того самого інтервалу
 $Z_0^* = Z_0^* = Z_0^*$.

Щодо інтервалів Z_{i1}^* та Z_{i2}^* , то
на рис. 1.1 відображено частинний ви-
падок, коли координати їх центрів збі-
гаються ($Z_{i1} = Z_{i2} = Z_i$) та інтер-
вал Z_0^* повністю включає інтервал
 $Z_0^* (Z_0^* - Z_0^*)$.

Цей випадок є вкрай важливим,
оскільки відповідає варіанту страте-
гічного планування, коли системою
управління вищого рівня для СЗНБ
заздалегідь визначається прийнятний
(плановий) рівень забезпечення на-
ціональної безпеки Z_i , тобто Z_i –
фіксоване, (варіанти 1 – 3 табл. 1.1) і
пошук його раціонального значення
для $t = t_0 + T_{CI}$ не здійснюється при
стратегічному плануванні. Головна
мета стратегічного планування при
цьому полягає у пошуку варіанта стра-
тегічного рішення, якому відповідає
«діапазон» $D(z(t), t)$ з мінімальним
розміром.

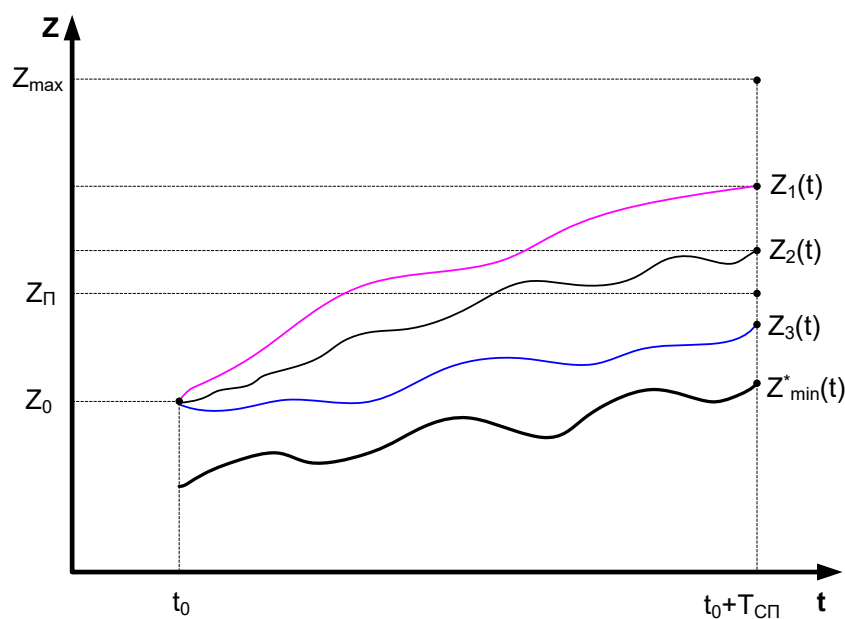


Рис. 1.1. Альтернативні варіанти стратегічних рішень забезпечення національної безпеки держави

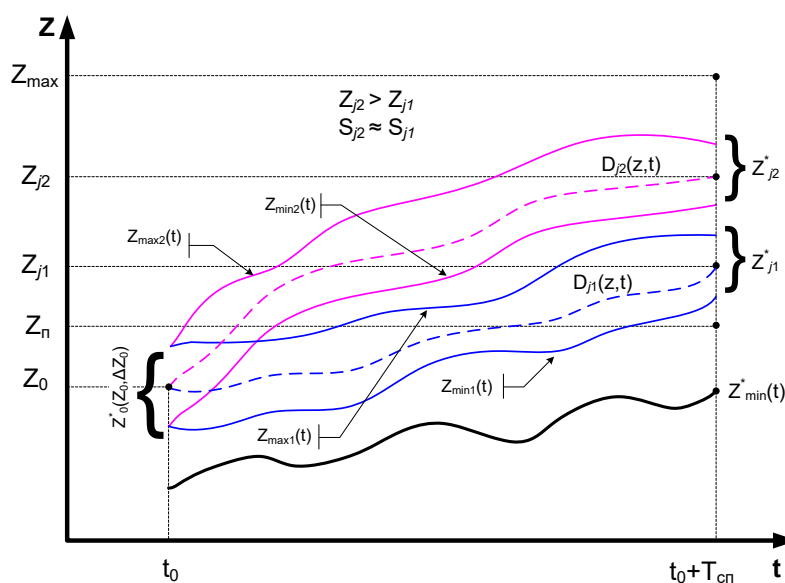


Рис. 1.2. Відбір траєкторій стратегування за критерієм максимального забезпечення національної безпеки

Таблиця 1.1

Варіанти постановки задач стратегічного планування

Номер варіанта	Апріорно визначено для $t = t_0 + T_{\text{сі}}$	Необхідно знайти для $t \in [t_0, t_0 + T_{\text{сі}}]$
1	$Z_{\text{і}}$ та $Z_{\text{і}}$	$Z_{\text{і}}(t)$, $Z_{\text{і}}(t)$

2	$Z_{\bar{i}}$	$Z_{\bar{i}}(t), Z_{\bar{i}}, Z_{\bar{i}}(t)$
3	$Z_{\bar{i}}$	$Z_{\bar{i}}(t), Z_{\bar{i}}, Z_{\bar{i}}(t)$
4		$Z_{\bar{i}}, Z_{\bar{i}}(t), Z_{\bar{i}}, Z_{\bar{i}}(t)$

Якісний аналіз «діапазонів» $D_1(z(t), t)$ та $D_2(z(t), t)$ на рис. 2.2 показує, що більш прийнятним є діапазон $D_1(z(t), t)$, що за інших рівних умов має менший розмір $D_1(z(t), t) < D_2(z(t), t)$ і, відповідно, пов'язаний з ним процес досягнення прийнятного рівня забезпечення національної безпеки $Z_{\bar{i}}$ є більш по-

слідовним, усталеним і менш витратним. Крім того, меншим за розмірами діапазонам відповідають менші рівні ризиків для СЗНБ не досягти визначеного $Z_{\bar{i}}$. У формалізованому вигляді це означає, що для варіантів 1 – 3 табл. 1.1 цільова функція матиме такий вигляд:

$$D\{I_{\bar{o}}, U_{\bar{b}}, Z_0, Z_{\bar{i}}, Z_{\bar{i}}^*, Z_{\min}, Z_{\min}^*, T_{\bar{n}}, t\} \rightarrow \min \quad (1.1.)$$

при $Z_{\min}(t) \geq Z_{\min}^*(t); I \in \{I_{\bar{o}}\}; U_{\bar{b}}(t) \in U_{\bar{b}}^*; Z_0 \in Z_0^*;$
 $Z_{\bar{i}} \in Z_{\bar{i}}^*; T_{\bar{n} \min} \leq T_{\bar{n}} \leq T_{\bar{n} \max}; t_0 \leq t \leq t_0 + T_{\bar{n}};$
 $\partial Z_{\bar{i}}(t)/\partial t > 0; \partial^2 Z_{\bar{i}}^*(t)/\partial^2 t \leq 0$

Для варіанта 4 табл. 1.1 СЗНБ конкретне значення прийнятного рівня забезпечення національної безпеки апріорно не задано, але вважаються відомими (це можна побачити на рис. 1.1, 1.2) теоретичне (ідеальне) максимально можливе значення рівня забезпечення національної безпеки $Z_{\max}^*$ та мінімально припустимий рівень національної безпеки $Z_{\min}^*(t = t_0 + T_{\bar{n}})$. Тоді пошук $Z_{\bar{i}}$ має відбуватись у межах інтервалу $(Z_{\min}^*(t = t_0 + T_{\bar{n}}), Z_{\max}^*)$ з розміром $\Delta Z = Z_{\max} - Z_{\min}$. Як і в попередньому випадку, більш прийнятними є стратегічні рішення, яким

відповідають діапазони з меншими розмірами (меншим рівнем ризику для СЗНБ недосягнення $Z_{\bar{i}}$). Але цього недостатньо, оскільки для варіанта 4 величина $Z_{\bar{i}}$ апріорно невідома і має задовольняти інший критерій: визначення альтернативи стратегічного рішення, що забезпечує максимальний рівень забезпечення національної безпеки за інших рівних умов.

Цей варіант завдань передбачає відбір альтернатив за двома критеріями: по-перше, відбір «діапазону» з найбільшим значенням координати його центру на момент часу $t = t_0 + T_{\bar{c}\bar{i}}$ (з максимальним рівнем

забезпечення національної безпеки) і, по-друге, визначення «діапазону» з мінімальними розмірами. Якщо ці критерії одночасно виконуються для одного і того самого «діапазону», то вважається, що знайдено прийнятний рівень забезпечення національної безпеки та найкращий шлях його досягнення. Можливі конфліктні ситуації, коли різні критерії задовольняють різні «діапазони», що потребує знаходження компромісних рішень (застосування компромісних критеріїв ефективності).

На рис. 1.2 відображені два гіпотетичні «діапазони» $D_1(z(t), t)$ та $D_2(z(t), t)$, розміри і форми яких приблизно однакові $D_1(z(t), t) \approx D_2(z(t), t)$, а для координат Z_{i1}^* , Z_{i2}^* центрів їх інтервалів Z_{i1}^* , Z_{i2}^* , виконується співвідношення $Z_{i2}^* > Z_{i1}^*$. Для таких умов більш прийнятним є стратегічне рішення, якому відповідає діапазон $D_2(z(t), t)$. Тим більше не виникає проблем при відборі альтернатив, коли це додатково посилюється умовою, що розмір «діапазону» $D_1(z(t), t)$ більший за розмір «діапазону» $D_2(z(t), t)$.

Тоді згідно з рис. 1.2, 1.3 головною метою стратегування є визначення такого «діапазону» $D_{ja}(z(t), t)$ серед множини альтернативних «діапазонів» $D_j(z(t), t)$, де $j = 1 \dots, J$, що максимально наближається до ідеального (теоретичного) рівня забезпечення національної безпеки $Z_{\max}^*$, ніде не перетинається з кривою $Z_{\min}(t)$ на інтервалі $[t_0, t_0 + T_{ci}]$ і має найменший розмір та опуклу форму.

«Діапазон» $D(z(t), t)$ має форму, яка збільшується у поперечному перерізі з часом від ΔZ_0 до ΔZ_i що зумовлено, насамперед, збільшенням

невизначеності і непередбачуваності ситуації на інтервалі $[t_0, t_0 + T_{ci}]$. Тому вкрай важливо на етапі стратегічного моніторингу та аналізу якомога точніше визначати інтервали допустимих значень поточного Z_0^* та прийнятного Z_i^* рівнів забезпечення національної безпеки, які значною мірою визначаються повнотою, достовірністю, своєчасністю і точністю інформації, що надходить до СЗНБ, та методами її обробки.

Форма «діапазону» $D(z(t), t)$ та вид фазової траєкторії $Z_i(t)$ великою мірою визначаються динамікою змін процесів забезпечення національної безпеки. Так, якщо прийнятний рівень забезпечення національної безпеки Z_i передбачається досягти на інтервалі $[t_0, t_0 + T_{ci}]$ шляхом поступового рівномірного (усталеного) збільшення (зменшення) його початкового значення Z_0 , то $D(z(t), t)$ є трапецією для скалярної форми представлення $Z_i(t)$, $Z_{\min}^*(t)$, $Z_{\max}^*(t)$ з основами Z_0^* , Z_i^* та бічними сторонами $Z_{\min}(t)$ і $Z_{\max}(t)$, висотою $h = T_{ci}$. Траєкторія $Z_i(t)$ є прямою, що з'єднує середини основ (інтервалів) Z_0^* , Z_i^* (рис. 2.3). Площа цієї трапеції $S = (\Delta Z_0 + \Delta Z_i) T_{ci} / 2$ є мірою розміру «діапазону» $D(z(t), t)$.

Для процесів забезпечення національної безпеки, зумовлених, насамперед, непослідовною або волюнтаристською державною політикою та державним управлінням, непередбачуваними кризовими явищами, конфліктами, катастрофами тощо форма «діапазону» $D(z(t), t)$ має вигляд криволінійної трапеції, бічні сторони якої $Z_{\min}(t)$ і $Z_{\max}(t)$ є симетричними

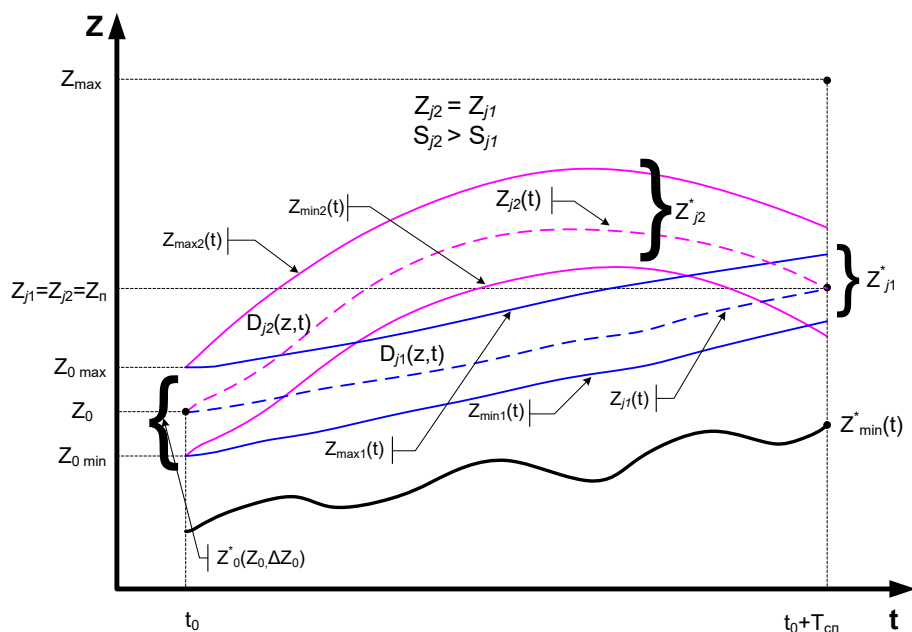


Рис. 1.3. Відбір стратегій за критерієм мінімального розміру «діапазону»

відносно кривих $Z_{\bar{I}}(t)$, віддалених одна від одної на відстань інтервалу $\Delta Z_{\bar{I}}(t) = Z_{\max}(t) - Z_{\min}(t)$ (рис. 1.3). Розмір такого «діапазону» з часом збільшується значно швидше, ніж «діапазонів», що відповідають усталеному розвитку країни, а похідна кривої $Z_{\bar{I}}(t)$ має від'ємний кут нахилу. Це відображає тенденцію до прискореного зростання рівня невизначеності та зменшення рівня національної безпеки для необґрунтованих процесів прийняття політико-адміністративних рішень і для умов кризи.

Крім того, у разі несподіваних криз, катастроф, конфліктів, надзвичайних ситуацій тощо крива $Z_{\bar{I}}(t)$ взагалі може втрачати монотонність, мати розриви, стрибкоподібну та зигзагоподібну форми.

Для скалярної форми подання $Z_{\bar{I}}$ та кривих $Z_{\bar{I}}(t)$, $Z_{\min}(t)$, $Z_{\max}(t)$ мірою розміру «діапазону» $D(z(t), t)$ є площа криволінійної трапеції, що

розраховується через подвійний інтеграл [6]:

$$S_D = \int_{t_0}^{t_0 + T_{\text{CI}}} dt \int_{Z_{\min}(t)}^{Z_{\max}(t)} D(z_{\bar{I}}(t), t) \partial z_{\bar{I}} \quad (1.2.)$$

Важливим у процесі вибору стратегічного рішення є також виявлення та врахування форми траєкторії $Z_{\bar{I}}(t)$ (середньої лінії «діапазону» $D(z(t), t)$, особливо на його кінцевій ділянці $[t_0 + T_{\text{CI}} - \Delta t; t_0 + T_{\text{CI}}]$, насамперед її загальний вигляд (опуклий або увігнутий, підйом чи спуск). Такий аналіз може передбачати необхідність здійснення стратегічного прогнозу за межі інтервалу T_{CI} .

На рис. 1.5 для трьох гіпотетичних ситуацій, якщо $Z_0 < Z_{\bar{I}} = Z_{\bar{I}2} = Z_{\bar{I}3} = Z_{\bar{I}}$ та $Z_1(t) < Z_2(t) < Z_3(t)$ на інтервалі $t \in [t_0, t_0 + T_{\text{CI}}]$, показані варіанти опуклої $Z_3(t)$, увігнутої $Z_1(t)$ та хвилеподібної $Z_2(t)$ кривих. Ситуації, коли $Z_0 < Z_{\bar{I}1}$, відповідає множина стратегій, що спрямовані на підвищення рівня забезпечення наці-

ональної безпеки на інтервалі стратегічного планування. Для помилкових, навмисно деструктивних (дестабілізуючих) стратегічних рішень або у разі бездіяльності СЗНБ тощо характерною є ситуація, коли $Z_0 > Z_{i\ i}$. Стратегією СЗНБ може також передбачатись забезпечення постійного рівня національної безпеки в умовах динамічних змін середовища оточення. Цій ситуації відповідає рівностороння трапеція $D_2(z(t), t)$ на рис. 1.4, для якої $Z_i(t = t_0) = Z_{i\ 2}(t = t_0 + T_{ci})$.

Тому множина альтернативних стратегічних рішень має формуватись на базі тих з них, що забезпечують максимальне (крива $Z_{i\ 2}(t)$ на рис. 1.3) наближення центра опуклого вниз

«діапазону» в точці $Z_i(t_0 + T_{ci})$ до Z_{max} .

Якщо одному з таких альтернативних стратегічних рішень $j^\alpha \in M$ (M – множина альтернативних стратегічних рішень) одночасно відповідає максимальне значення $Z_{i\ j\alpha}(t_0 + T_{ci}) = \max Z_{i\ j}$ та найменший за розміром «діапазон» (мінімальна площа $S_{j\alpha} = \min S_j$ «діапазону») відносно інших $j \in M$ і цей «діапазон» ніде на інтервалі $[t_0, t_0 + T_{ci}^*]$ не перетинається з кривою $Z_{min}^*(t)$, то вважається, що воно відповідає раціональному стратегічному рішенню, тобто таке рішення має одночасно відповідати сукупності критеріїв та обмежень (2.3) – (2.6):

$$\forall j \in M, Z_{i\ j\alpha}(t_0 + T_{ci}) = \max Z_{i\ j}; \quad (1.3)$$

$$\forall j \in M, S_{j\alpha} = \min S_j, \quad (1.4)$$

$$\text{де } S_j = \int_{t_0}^{t_0 + T_{ci}} dt \int_{Z_{min}(t)}^{Z_{max}(t)} D(z_{i\ j}(t), t) dz_{i\ j};$$

$$\partial Z_{i\ j\alpha}(t) / \partial t > 0; \partial^2 Z_{i\ j\alpha}(t) / \partial^2 t \leq 0; \quad (1.5)$$

$$Z_{min\ j\alpha}(t) > Z_{min}^*(t) \quad t \in [t_0, t_0 + T_{ci}]. \quad (1.6)$$

У процесі пошуку раціонального стратегічного рішення, що має задовольняти вимоги щодо рівномірності підвищення рівня забезпеченості національної безпеки Z_i ці умови

суттєво спрощуються і після низки елементарних перетворень в остаточному варіанті набувають такого вигляду (1.7) – (1.9):

$$\forall j \in M, Z_{i\ j\alpha} = \max Z_{i\ j}; Z_{min\ j} = Z_{i\ j} - \Delta Z_{i\ j} / 2; \quad (1.7)$$

$$Z_{0\ j\alpha} < Z_{i\ j\alpha}; \quad (1.8)$$

$$Z_{min\ j\alpha}(t) > Z_{min}^*(t). \quad (1.9)$$

У цьому частинному випадку комплексний критерій є об'єднанням критеріїв 1 та 2 попередньої загальної задачі та забезпечує безконфліктність різних ситуацій. Як претендент на раціональне стратегічне рішення насамперед відбирається альтернатива $j^\alpha \in M$, що має найбільше значення $Z_{\min j^\alpha}$ мінімальної границі інтервалу $Z_{\bar{i} j^\alpha}$ відносно інших

$j \in M$. Початковий рівень забезпечення національної безпеки Z_{0j^α} для розв'язку j^α має бути меншим, ніж його прийнятний $Z_{\bar{i} j^\alpha}$ рівень, і мінімальна $Z_{\min j^\alpha}(t)$ границя діапазону $D_{j^\alpha}(z(t), t)$ ніде не повинна перетинатись з $Z_{\min}^*(t)$.

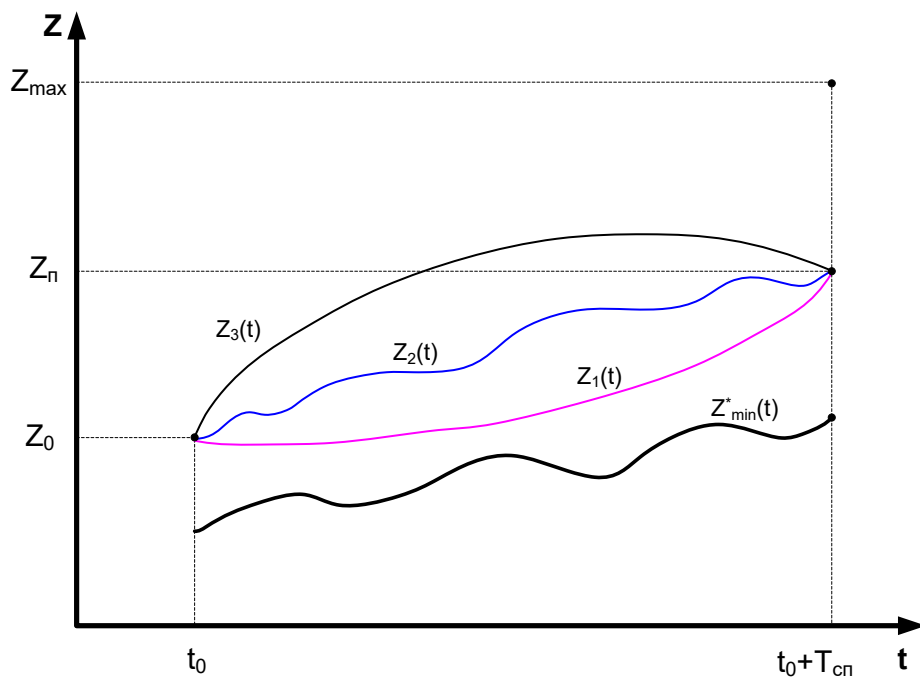


Рис. 1.4. Вибір стратегій за критерієм форми траєкторії

Проблема суттєво ускладнюється, якщо, по-перше, хоча б одна із зазначених умов не виконується, і тому пошук раціонального стратегічного рішення передбачає компроміс між різними критеріями, по-друге, якщо цей пошук здійснюється для векторних величин та функцій $Z_{\bar{i}}$, $Z_{\bar{i}}(t)$, що зумовлено як збільшенням розмірності задачі в K разів (K – сфер національної безпеки), так і необхідністю подальшої векторної оптимізації для визначення відповідно інтегральних скалярних величини та функцій $Z_{\bar{i}}$, $Z_{\bar{i}}(t)$, а

також складністю представлення «діапазонів» в K -вимірному просторі та знаходження їх розміру.

Суттєва невизначеність, непередбачуваність, складність процесів стратегічного планування, принципова неможливість побудови точних моделей розвитку ситуацій у сфері забезпечення національної безпеки зумовлює необхідність одночасного формування множини альтернативних стратегічних рішень M , що конкурують між собою на інтервалі $[t_0, t_0 + T_{cn}]$, і не

обмежуватись пошуком тільки якогось одного j^α з них, що відповідає сукупності критеріїв раціонального вибору $Z_{i j\alpha}$. Такий підхід дасть змогу підвищити гнучкість, стійкість та надійність стратегічного планування й управління в мінливих умовах зовнішнього та внутрішнього середовища, у разі необхідності своєчасно переключатись на один із заздалегідь сформованих альтернативних варіантів стратегічного рішення, але і потребує більших витрат на його розробку та впровадження.

Під час формування множини конкуруючих варіантів стратегічних рішень у цю множину можна включити, наприклад, варіант оптимістичного, песимістичного та раціонального стратегічних рішень. При цьому координати оптимістичного та песимістичного рішень можуть формуватись на основі прийнятного раціонального рішення, якому відповідає «діапазон» $D_{j\alpha}$ з координатами центру $Z_{i j\alpha}$, та розмірами інтервалу $\Delta Z_{i j\alpha}$, на момент часу $t_0 = t_0 + T_{cl}$, а саме $Z_{i0} = Z_{i j\alpha} + \Delta Z_{i j\alpha} / 2$; $Z_{i\alpha} = Z_{i j\alpha} - \Delta Z_{i j\alpha} / 2$.

Крива Z_{min} є межею рівня національної безпеки, за якого ще забезпечується усталений розвиток суспільства та держави.

Ураховуючи різнотипність шкал тих чи інших величин, що використовуються в процесі дослідження, доцільно здійснити їх нормування (масштабування). Так, величини Z_i і функції від них можна поділити на величину Z_{max}^* , змінну t – на величину $(t_0 + T_{cl})$ тощо. Це особливо важливо для варіантів пошуку стратегічних рішень у векторній формі.

Висновок. Запропонований підхід до формалізації стратегічного планування за умови його впровадження в практику державного управління, насамперед стратегічного, та формування державної політики сприятиме підвищенню їх об'єктивності та ефективності. Він не є специфічним тільки для сфери забезпечення національної безпеки і може бути поширений на інші сфери життєдіяльності держави і суспільства, насамперед на соціально-економічну. Цей підхід було частково використано під час розробки проекту Державної програми розвитку Збройних сил України на 2011-2016 роки і в подальшому його доцільно застосувати, розробляючи такі стратегічні документи, як проекти Стратегії воєнної безпеки, концепції та програми розвитку Воєнної організації держави, нової редакції Воєнної доктрини України тощо.

В подальших наукових розвідках доцільно розглянути інші підходи до стратегування безпекового середовища й природу та сутність основних методів прогнозування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1989. 520 с.
2. Брайсон Джон М. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Пер. з англ. мови А. Кам'янець. Л.: Літопис, 2004. 352 с.
3. Качинський А.Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем / За заг. ред. акад. НАН України, д-ра техн. наук В.П. Горбуліна. К.: ДП НВЦ Євроатлантиформ, 2006. 116 с.

4. Принятие государственных решений: Учеб. пособие / А.И.Соловьев. 2-е изд. М.: КНОРУС, 2006. 344 с.

5. Саати Т. Принятие решений: Метод анализа иерархий / Пер. с англ. В.Г. Вогнадзе. М.: Радио и связь, 1996. 320 с.

6. Энциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

7. Гурковський В. І. Безпека як об'єкт правовідносин в умовах глобального інформаційного суспільства: методологічний аспект / В. І. Гурковський // Правова інформатика. – 2010. – № 2(26). – С. 72-77.

8. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

9. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко [та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.

10. Бегма В.М., Загорко О.М., Косевцов В.О., Шемаев В.М. Стратегічне управління військово-технічним співробітництвом в інтересах застосування воєнної безпеки України: Монографія / Під заг. ред. І.С.Руснака. К.: ПІНБ, НАОУ, 2005. 228 с.

11. Возжеников А.В., Кривельская Н.В., Макаренко и др. Общая теория национальной безопасности: Учеб. / Под. ред. А.А. Прохожева. М.: Изд-во РАГС, 2002. 320 с.

12. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление: Пер. с англ. М.: Совет. радио, 1974. 280 с.

13. Богданович В.Ю. Теоретические основы анализа проблем национальной безопасности государства в военной сфере: Моногр. К.: Основа, 2006. 296 с.

14. Черных В.А., Арсланов Р.Ф. Основные проблемы теории военного управле-

ния и пути их решения // Воен. мысль, 2007. № 3. С. 46-53.

15. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки України // Стратег. панорама, 2004. № 3. С. 15-24.

16. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.

17. Смолін І. Концепція стратегічного планування в динамічному конкурентному середовищі // Конкуренція, 2004. № 6 (15). С. 30-36.

18. Телелим В.М., Гребенюк М.В., Пунда Ю.В. Аналіз аспектів стратегічного планування у воєнній сфері США // Наука і оборона, 2007. 2. С. 18-22.

19. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.

REFERENCES:

1. Ansoff, I. (1989). *Strategicheskoe upravlenie [Strategic Management]*. Moscow: Ekonomika [in Russian].

2. Bryson, J. M. (2004). *Stratehichne planuvannia dlia derzhavnykh ta neprybutkovykh orhanizatsii [Strategic Planning for Government and Nonprofit Organizations]*. (A. Kamianets, Trans). Lviv: Litopys [in Ukrainian].

3. Kachynskyi, A. B. (2006). *Zasady systemnoho analizu bezpeky skladnykh system [Fundamentals of system analysis of security of complex systems]*. V.P.Horbulin (Eds.). Kyiv: DP NVTs Evroatlantininform [in Ukrainian].

4. Solovev, A. I. (2006). *Priniatie gosudarstvennykh reshenii [The adoption of government decisions]*. (2nd ed.). Moscow: KNORUS [in Russian].

5. Saati, T. (1996). *Prinyatie resheniy: Metod analiza ierarkhiy [Decision-making: Method of analysis of hierarchies]*. (V.G. Vognadze, Trans). Moscow: Radio i svyaz [in Russian].

6. Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Mykhnenko, A. M. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk*

z derzhavnoho upravlinnia [*The encyclopedic vocabulary of the public administration*]. Yu. V. Kovbasiuk, V. P. Troshchynskyi, Yu. P. Surmin (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

7. Hurkovskyi, V. I. (2010). Bezpeka yak ob'ekt pravovidnosyn v umovakh hlobalnoho informatsiinoho suspilstva: metodolohichniy aspekt [Security as an Object of Legal Relationships in the Conditions of Global Information Society: Methodological Aspect]. *Pravova informatyka – Legal Informatics*, 2(26), 72-77 [in Ukrainian].

8. Kovbasiuk, Yu. V., Vashchenko, K. O., Surmin, Yu. P., et al. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. (Vols. 1). Kyiv: Dnipropetrovsk [in Ukrainian].

9. Nyzhnyk, N. R., Dubenko, S. D., Melnychenko, V. I., et al. (2002). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [Public Administration in Ukraine: Organizational and Legal Framework]*. N. R. Nyzhnyk (Eds.). Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].

10. Behma, V.M., Zahorko, O.M., Kos-evtsov, V.O., Shemaev, V.M. (2005). *Stratehichne upravlinnia viiskovo-tekhnichnym spivrobotnytstvom vinteresakh zastosuvannia voiennoi bezpeky Ukrainy [Strategic Management of Military and Technical Cooperation on Interests of the Military Security of Ukraine]*. I.S.Rusnako (Eds.). Kyiv: PINB, NAOU [in Ukrainian].

11. Vozzhenikov, A.V., Krivelskaya, N.V., Makarenko, I. K. (2002). Obshchaya teoriya natsionalnoy bezopasnosti [General theory of national security]. A.A.Prokhozheva (Eds.). Moscow: Izd-vo RAGS [in Russian].

12. Cleland, D., King, W. (1974). Sistemnyy analiz i tselevoe upravlenie [Systems Analysis and Project Management]. M.: Sovet. Radio [in Russian].

13. Bogdanovich, V.Yu. (2006). *Teoreticheskie osnovy analiza problem natsionalnoy bezopasnosti gosudarstva v voennoy sfere [Theoretical foundations of the analysis of the problems of national security of the state in the military sphere]*. Kyiv: Osnova [in Russian].

14. Chernykh, V.A., Arslanov, R.F. (2007). Osnovnye problemy teorii voennogo upravleniya i puti ikh resheniya [The main problems of the theory of military command and solutions]. *Voen. Mysl – Military Thought*, 3, 46-53 [in Russian].

15. Horbulin, V.P., Kachynskyi, A.B. (2004). Metodolohichni zasady rozrobky stratehii natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Methodological bases of development of strategy of national security of Ukraine]. *Strateh. Panorama – Strategic panorama*, 3, 15-24 [in Ukrainian].

16. Sytnyk, H.P. (2004). *Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy [Public Administration of National Security of Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

17. Smolin, I. (2004). Kontseptsii stratehichnoho planuvannia v dynamichnomu konkurentnomu seredovyshchu [The concept of strategic planning in a dynamic competitive environment]. *Konkurentsii – Competition*, 6(15), 30-36 [in Ukrainian].

18. Telelym, V.M., Hrebeniuk, M.V., Punda, Yu.V. (2007). Analiz aspektiv stratehichnoho planuvannia u voiennoi sferi SSHA [Analysis of Aspects of Strategic Planning in the US Military Sphere]. *Nauka i oborona – Science and Defense*, 2, 18-22 [in Ukrainian].

19. Tertychka, V. (2002). *Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo Solomii Pavlychko "Osnovy" [in Ukrainian].

Ігнатенко Олена Станіславівна,

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 79491 Україна, м. Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16, тел.: +38067-79-01-149, email: ignatenko_olena@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-1960-2007>

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена розкриттю особливостей роботи інститутів громадського контролю в Україні. Наведено фактори, які вплинули на конституювання інтегрованої системи публічного управління. Встановлено, що ефективність громадського контролю в Україні знаходиться у прямій залежності від стану розвитку громадянського суспільства та рівня взаємодії його суб'єктів з органами державної влади та їх посадовими особами. Визначено роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні. Наведено цілі та фактори успіху громадських організацій у процесі здійснення громадського контролю. Наведено фактори, які впливають на можливість громадських організацій досягати проміжних цілей участі у здійсненні громадського контролю. Визначено особливості діяльності інститутів громадського контролю в Україні. Встановлено, що органи громадського контролю не наділені владними повноваженнями; вони діють, як правило, опосередковано – або через відповідні державні органи, або апелюючи до громадської думки. Розкрито суб'єкти громадського контролю в Україні. Встановлено, що аналіз діяльності суб'єктів громадського контролю дозволяє визначити найбільш активних учасників цих правовідносин, а саме: громадські організації та об'єднання громадян, окремих громадян з активною громадською позицією, територіальні громади, політичні партії, засоби масової інформації, Інтернет-портали тощо. З'ясовано, що суб'єкти громадського контролю рівною мірою можуть використовувати правові і соціальні контрольні механізми. У першому випадку суб'єкти громадського контролю при виявленні порушень з боку державних органів і посадових осіб застосовують правові механізми, реалізуючи конституційне право на звернення до різних органів державної влади з метою вжиття відповідних заходів. В іншому – при виявленні недоліків у діяльності службовців контрольний вплив здійснюється через інститут громадської думки. Розкрито інституціональний аспект громадського контролю. Визначено роль політичних партій у здійсненні громадського контролю. Розкрито значення засобів масової інформації в забезпеченні діяльності громадського контролю в сучасній Україні.

Ключові слова: інститути громадського контролю, суб'єкти, державне управління, громадські організації, політичні партії, ЗМІ, органи громадського контролю, інституціональний аспект.

Igratenko Olena Stanislavivna,

postgraduate student of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 79491 Ukraine, Lviv-Bryukhovychi, Sukhomlinsky str., 16, tel .: +38067-79-01-149, email: ignatenko_olena@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-1960-2007>

PECULIARITIES OF ACTIVITIES OF PUBLIC CONTROL INSTITUTES IN UKRAINE

Abstract. The article is devoted to revealing the peculiarities of work of public control institutes in Ukraine. The factors that influenced the constitution of the integrated public administration system are presented. It is established that the effectiveness of public control in Ukraine is directly dependent on the state of development of civil society and the level of interaction of its subjects with public authorities and their officials. The role of public control in ensuring the rule of law in public administration is defined. Shown goals and success factors of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the process of public control. The factors that influence the ability of NGOs to achieve intermediate goals of participation in public control are outlined. The features of public control institutions in Ukraine are defined. It is established that public control bodies are not vested with authority; they act, as a rule, indirectly-either through the relevant state bodies, or by appealing to public opinion. The subjects of public control in Ukraine are revealed. It is established that the analysis of activities of public control entities allows to identify the most active participants in these legal relationships, namely: public organizations and associations of citizens, individual citizens with active public position, territorial communities, political parties, mass media and web-portals, etc. It has been found out that public control entities can equally use legal and social control mechanisms. In the first case, public control entities apply legal mechanisms in detecting violations by public authorities and officials, exercising the constitutional right to appeal to various public authorities for the purpose of taking appropriate measures. In another case, when identifying shortcomings in the activities of employees, the control influence is carried out through the Institute of Public Opinion. The institutional aspect of public control is disclosed. The role of political parties in the implementation of public control is defined. The importance of mass media in providing public control activities in modern Ukraine is revealed.

Keywords: institutes of public control, subjects, public administration, public organizations, political parties, mass media, public control bodies, institutional aspect.

Постановка проблеми. Становлення публічного управління відбувається в умовах прояву посттоталітарного та пострадянського синдромів у зароджуваному громадянському суспільстві, які генерують явища і процеси непорозуміння між політичними партіями, парламентом, урядом, президентом, громадськими об'єднаннями, громадянами та іншими суб'єктами публічних відносин. Прояви цих синдромів у повсякденній управлінській практиці призводять до того, що егоїстично-відомчі інтереси бюрократичної системи, окремих політичних сил домінують над інтересами публічними. Проте глибинніша причина такого стану речей криється, як видається, в неналежній гнучкості у процесі адаптації системи управління і виробничого механізму до змін характеру робочої сили, що, у свою чергу, суттєво підсилює складнощі трансформації всієї системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику діяльності інститутів громадського контролю в Україні досліджували такі науковці як В. Боклаг, А. Буханевич, С. Вітвіцький, Г. Дмитренко, О. Каленюк, М. Кравець, А. Крупник, А. Луцький, І. Луцький, А. Павленко, Н. Піроженко, А. Сангуров, П. Рензіо та інші.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою цієї роботи є розкриття особливостей роботи інститутів громадського контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто також погодитися з думкою вітчизняних науковців, що конститування інтегрованої системи публічного управління відбувалося в нашій країні у складних умовах адміністра-

тивно-політичного реформування, обумовленого низкою факторів [1]:

- суттєва втрата кадрового потенціалу державної служби через об'єктивні (віковий ценз) та суб'єктивні (політична лояльність) чинники, при цьому виникає проблема наступності в управлінні практично на всіх рівнях.

- зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців.

- збереження корупційних проявів на державній службі, втрата мотивації.

- формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав'язуванні суспільству стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади.

- політична та адміністративна реформи, що відбуваються із середини 90-х рр. XX ст., не розв'язали проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв у відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні.

Сучасна динаміка державно-правового розвитку, нові соціально-економічні реалії України та активізація громадянського суспільства зумовлюють появу нових дослідницьких напрямів та методологічних підходів. В таких умовах особливої актуальності набувають питання трансформації ролі та значення інституту громадського контролю, який був і є вагомим чинником вирішення суспільних суперечностей, засобом підвищення ефективності діяльності державних органів в інтересах розвитку громадянського

суспільства та зміцнення держави, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян [2].

Уперше поняття громадського контролю з'являється в законодавстві України у зв'язку із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3]. Так, відповідно до змісту постанови, громадська рада здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, націлених на запобігання та протидію корупції. Громадський контроль полягає у перевірці діяльності органів виконавчої влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує та процес їх виконання [4].

Україна перебуває на початковому етапі становлення громадянського суспільства. Це виявляється в нерозвиненості його інститутів: приватної власності та ринкової економіки, суспільних об'єднань і політичних партій, недержавної сфери освіти й засобів масової інформації та ін. Конституція проголосила пріоритет громадянських прав і свобод, але насправді їх реалізація стикається з великими труднощами. У перспективі інститути громадянського суспільства, будучи неурядовими структурами, повинні впливати на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, у протидії корупції, у підтримці законності в діяльності державних органів [2].

Можна стверджувати, що ефективність громадського контролю в Україні знаходиться у прямій залежності

від стану розвитку громадянського суспільства та рівня взаємодії його суб'єктів з органами державної влади та їх посадовими особами. Останнє багато в чому залежить від мотивації відповідних органів, враховуючи, що саме інститутами державної влади, передусім у правовій та організаційній площині, забезпечується сприяння розвитку громадянського суспільства та створюється підґрунтя для участі громадськості в управлінні державними справами. Водночас, слід відзначити, що має місце потреба в належному організаційному, фінансовому, нормативно-правовому забезпеченні здійснення функцій взаємодії органів державної влади з громадськістю, з урахуванням зростання обсягу цих функцій і завдань у контексті дотримання принципів прозорості та відкритості державних органів. Саме ці аспекти оптимізації системи державного управління мають ключове значення для створення сприятливих умов функціонування механізмів громадського контролю.

В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати. По суті громадяни мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу [5]. На спроможність громадських організацій бути дієвими суб'єктами контролю та впливати на результати здійснення політики уряду справляє вплив низка внутрішніх та зовнішніх факторів (див. рис. 1).

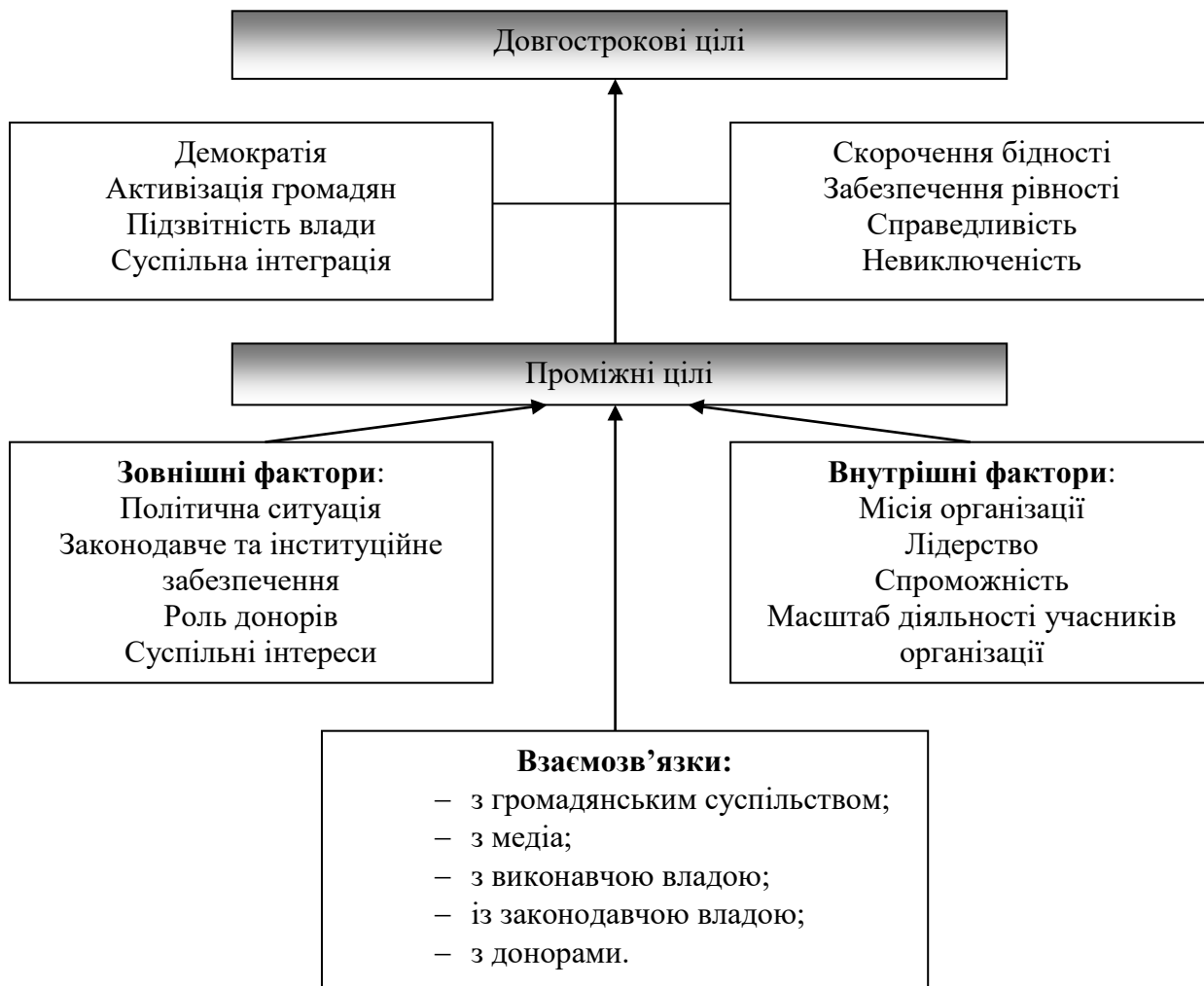


Рис. 1. Цілі та фактори успіху громадських організацій у процесі здійснення громадського контролю
Джерело: [7]

Можливість громадських організацій досягати проміжних цілей участі у здійсненні громадського контролю залежить від багатьох факторів. Зовнішні фактори включають умови, обставини середовища, в якому діють громадські організації та які вони мають брати до уваги для забезпечення своєї дієвості. Серед них: політичне оточення і можливість бути залученими до співпраці з урядом; законодавча база, що визначає доступ до публічної інформації; присутність у країні та роль, яку відіграють міжнародні агенції, донори; загальний інтерес та

зацікавленість широкої громадськості щодо державних питань [6].

До особливостей діяльності інститутів громадського контролю в Україні варто віднести [8]: здійснюється громадянами та їх об'єднаннями; об'єктом контролю є діяльність органів публічної влади, державних підприємств і установ, їх посадових осіб; застосовуються заходи громадського впливу; має профілактичну спрямованість; здійснюється у взаємодії з іншими засобами забезпечення законності.

Суб'єктами громадського контролю є, наприклад, всеукраїнські гро-

мадські об'єднання, їх структурні підрозділи, метою діяльності яких є організація громадського контролю у межах, визначених Конституцією та іншими законодавчими актами. Вони утворюються та здійснюють свою установчу діяльність відповідно до чинного законодавства, з урахуванням особливостей визначених законом [9].

Аналіз діяльності суб'єктів громадського контролю дозволяє нам зупинитись на найбільш активних учасниках цих правовідносин. До них можна віднести: громадські організації та об'єднання громадян, окремих громадян з активною громадською позицією, територіальні громади, політичні партії, засоби масової інформації, Інтернет-портали тощо.

Якщо говорити про інституціональний аспект громадського контролю, то він складається в розумінні цього контролю з системи установ і агентів, які здійснюють контрольні функції в суспільстві. Ця система має складну структуру і містить формальні (офіційні) і неформальні установи. Очевидно, що в межах розвитку публічної служби в Україні акцент має бути зміщений саме на інституційний аспект суспільного контролю. Мабуть, це пояснюється тією значущістю, яку в умовах демократії повинні, як передбачається, відігравати в країні структури громадянського суспільства. Водночас, з огляду на множинність структур громадянського суспільства, різноманітність відносин, що складаються всередині них і між ними, можна припустити, що самі форми громадського контролю також виявляться досить різноманітними, будуть час від часу модифікуватися [10].

Як один з інститутів громадського контролю, держава має створити сприятливе політико-правове середовище для контролю громадянського суспільства в сфері публічної служби. Проте структури громадянського суспільства в силу їх сутності завжди будуть прагнути розширити свої контрольні повноваження, вивести їх за межі, встановлені в нормах права. Тому потрібно виробити неформалізовані форми громадського контролю (наприклад, запрошення керівників державних органів до участі в публічних дебатах тощо). Хоча структури громадянського суспільства і не наділені владними повноваженнями, але в умовах демократії вони мають реальну можливість впливати на вироблення і прийняття управлінських рішень у сфері публічної служби [10].

Певну роль у здійсненні громадського контролю відіграють політичні партії. Частина 2 ст. 36 Конституції України наголошує: «Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» [11]. Слід констатувати той факт, що роль партій у контролі за виборчим процесом є суперечливою. З одного боку, партії безпосередньо зацікавлені в тому, щоб не допустити порушень з боку своїх конкурентів; з іншого – для перемоги у виборчих змаганнях партії самі нерідко вдаються до порушень. Це дає підстави говорити про те, що партійний контроль за виборчим процесом має доповнюватися контролем з боку незалежних громадських організацій. На відміну від політичних партій, громадські організації не мають права, наприклад, висувати кандидатів до представницьких органів державної

влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що чимало громадських організацій у той чи інший спосіб пов'язані з певними політичними силами, вони в цілому менш ангажовані, ніж політичні партії [10].

Зауважимо, що вагоме значення в забезпеченні діяльності громадського контролю в сучасній Україні відіграють ЗМІ. Проте сьогодні вони цю роль виконують недостатньо ефективно та не в повному обсязі. У регіонах багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади. Центральні засоби масової інформації хоча і є більш вільними, але й вони поки ще не стали гідним громадським контролером діяльності держави. Тому сьогодні головними завданнями є отримання ЗМІ фінансово-економічної самодостатності й забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа. Головне завдання ЗМІ полягає в тому, щоб активно співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства щодо контролю за діяльністю органів публічної влади та за надавачами соціальних послуг [6]. Дійсно, не можна не погодитися з такою позицією вченого-політолога А. Крупника, оскільки значення та статус ЗМІ в нашій країні з кожним роком зростає: більшість новин наші громадяни отримують саме з цих джерел; політичні програми формують громадянську позицію на події в країні та світі. Українське суспільство сприймає інформацію саме так, як нам її подають, але ж її можна подати по-різному. Через це ЗМІ є своєрідним маніпулятором людської свідомості й каталізатором можливих соціальних конфліктів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, орга-

ни громадського контролю не наділені владними повноваженнями. Вони діють, як правило, опосередковано – або через відповідні державні органи, або апелюючи до громадської думки. Тим самим можна зробити висновок про те, що суб'єкти громадського контролю рівною мірою можуть використовувати правові і соціальні контрольні механізми. У першому випадку суб'єкти громадського контролю при виявленні порушень з боку державних органів і посадових осіб застосовують правові механізми, реалізуючи конституційне право на звернення до різних органів державної влади з метою вжиття відповідних заходів. В іншому – при виявленні недоліків у діяльності службовців контрольний вплив здійснюється через інститут громадської думки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Луцький І.М., Луцький А.І., Каленюк О.М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України. Економіка і держава. 2009. № 3. С. 69-71.
2. Вітвіцький С.С. Інститут громадянського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 40-47.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
4. Кравець М.О. Громадський контроль у сфері публічного управління. Акту-

альні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. Вип. 1 (2). С. 14-17.

5. Боклаг В.А., Павленко А.О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 1. С. 60-65.

6. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2007. Вип. 1. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

7. Renzio P. Budget monitoring and policy influence. Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives. ODI, Briefing Paper. 2007. March. № 16. 4 p.

8. Піроженко Н. Громадський контроль у сфері державних закупівель України: проблеми та перспективи. Актуальні проблеми державного управління. 2014. Вип. 2. С. 138-142.

9. Буханевич А.І. Громадська участь як форма реалізації громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 12. С. 80.

10. Сангуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества. Гражданские свободы и образование на рубеже веков и континентов. 2000. URL: <http://www.prof.msu.Ru/publ/conf/conf05.htm>.

11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

REFERENCES:

1. Lutskyi, I.M., Lutskyi, A.I., Kaleniuk, O.M. (2009). Aktualni problemy orhanizatsiino-pravovykh zasad upravlinnia skladnykh administratyvnykh system na praktytsi yevropeiskoho dosvidu ta Ukrainy [Actual problems of organizational and legal principles of management of complex administrative systems in practice of European experience and

Ukraine]. *Ekonomika i derzhava – Economy and state*, 3, 69-71 [in Ukrainian].

2. Vitvitskyi, C.C. (2013). Instytut hromadianskoho kontroliu v Ukraini: poniattia, sutnist, tendentsii rozvytkuytku [Institute for Civic Control in Ukraine: Concept, Essence, Development Trends]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 1, 40-47 [in Ukrainian].

3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky" : vid 3 lystopada 2010 r., № 996 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of Public Policy" from November 3, 2010, № 996]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].

4. Kravets, M.O. (2017). Hromadskyi kontrol u sferi publichnoho upravlinnia [Public control in public administration]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii – Actual problems of domestic jurisprudence*, 1(2), 14-17 [in Ukrainian].

5. Boklah, V.A., & Pavlenko, A.O. (2017). Hromadskyi kontrol u konteksti obiednannia terytorialnykh hromad ta detsentralizatsii v Ukraini [Public control in the context of territorial integration and decentralization in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1, 60-65 [in Ukrainian].

6. Krupnyk, A.S. (2007). Hromadskyi kontrol: sutnist ta mekhanizmy zdiisnennia [Public control: the nature and mechanisms of implementation]. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia – Theoretical and applied issues of state formation*, 1. Retrieved from http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf [in Ukrainian].

7. Renzio, P. (2007). Budget monitoring and policy influence. Lessons from civil soci-

ety budget analysis and advocacy initiatives. *ODI, Briefing Paper*, 16, 4 [in English].

8. Pirozhenko, N. (2014). Hromadskyi kontrol u sferi derzhavnykh zakupivel Ukrainy: problemy ta perspektyvy [Public control in the field of public procurement of Ukraine: problems and prospects]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 2, 138-142 [in Ukrainian].

9. Bukhanevych, A.I. (2010). Hromadska uchast yak forma realizatsii hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady [Public participation as a form of public control over the activity of public authorities]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience*, 12, 80 [in Ukrainian].

10. Sungurov, A. (2000). Obshchestvennoe uchastie kak uslovie formirovaniia grazhdanskogo obshchestva [Public participation as a condition for the formation of civil society]. *Grazhdanskie svobody i obrazovanie na rubezhe vekov i kontinentov – Civil Liberties and Education at the Turn of the Centuries and Continents: Proceedings of the Conference*. Retrieved from www.prof.msu.Ru/publ/conf/conf05.htm [in Russian].

11. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine from 28.06.1996]. (1996). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian]

Шкурат Іван Вікторович,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри політології Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету імені Григорія Сковороди, 08401 Україна, м. Переяслав-Хмельницький, вул. Сухомлинського, 30, тел.: +38095571630, email: ishiva@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-8810-2890>

СУТНІСТЬ ГЛОБАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА

Анотація. Стаття присвячена розгляду глобального суспільства як трансформаційної моделі соціальної організації. досліджено існуючі теорії розвитку глобального суспільства і на основі їх синтезу виокремлено конструктивні ідеї які могли б бути корисними для сучасного українського державотворення. Розглянуто роботу російського дослідника А.Рахманова і дано стислий огляд теорій І.Валлерстайна, Дж.Модельскі і Дж.Гольдстайна. З'ясовано, що Валлерстайн виділяє три найважливіших елементи концепції «капіталістичної світ-системи», зокрема єдиний ринок; мережа державних і міждержавних структур, покликаних трансформувати вільне функціонування ринку на користь країн ядра; присвоєння доданої вартості опосередковано універсальною трьохланковою побудовою світ-системи (капіталіст-майстер-пролетар, вищі класи – середні класи – нижчі класи, ядро – напівпериферія – периферія, праві – центр – ліві тощо). Наведено три механізми могутності концепції «капіталістичної світ-системи», а саме військова сила; ідеологічна консолідація вищих і середніх шарів світ-системи; відособленість і ворожість інтересів периферії і напівпериферії. Розглянуто теорію глобальної політичної системи Дж.Модельскі. Наведено головні умови для набуття глобальною державою статусу світової держави, а саме сприятливе географічне положення, переважніше всього острівне або півострівне, стабільне, відкрите суспільство, передова економіка, політико-стратегічна організація глобальних домагань. Розглянуто теорію циклів світової системи американського політолога Джошуа Гольдстайн. Встановлено, що основним предметом наукових досліджень Гольдстайна є взаємозв'язок між економікою і політикою в ядрі світової системи. З'ясовано, що визначальним недоліком розглянутих теорій Валлерстайна, Модельскі і Гольдстайна, на думку А.Рахманова, є те, що єдність світу, що постає, в сутнісному вимірюванні – на рівні способу виробництва фактично не досліджується. Виокремлено можливі чотири сценарії концепції економістів і політологів. Встановлено, що глобальні світові процеси неможливо увібрати у рамки будь-якого одного теоретичного напрямку. Українська держава не може стояти осторонь тих процесів, які відбуваються у світі, щоб не залишитись на узбіччі цивілізації, а зайняти гідне місце серед рівних.

Ключові слова: глобальне суспільство, соціальна організація, концепція «капіталістичної світ-системи», теорія глобальної політичної системи, теорія циклів світової системи.

THE GLOBAL SOCIETY AS A TRANSFORMATION MODEL OF SOCIAL ORGANIZATION

Abstract. The article deals with the consideration of global society as a transformational model of social organization. The existing theories of development of the global society are investigated and on the basis of their synthesis the constructive ideas which could be useful for the modern Ukrainian state formation are singled out. The work of the Russian researcher A. Rakhmanov is considered and a brief overview of the theories of I. Wallerstein, J. Modelski and J. Goldstein is given. Found that Wallerstein identifies three crucial element of the concept of 'capitalist world system', in particular the single market; a network of state and intergovernmental structures designed to transform the free functioning of the market for the benefit of the core countries; the allocation of value is mediated by the universal three-fold construction of the world-system (Capitalist-Master-Proletarian, Upper Classes –Middle Classes –Lower Classes, Nucleus –Hemisphere –Periphery, Right –Center –Left, etc.). Three mechanisms of power of the concept of the 'capitalist world-system' are presented, namely military power; ideological consolidation of the upper and middle layers of the world-system; the isolation and hostility of the interests of the periphery and the semi-periphery. The theory of the global political system of J. Modelski is considered. The main conditions for the acquisition of the status of a global state by a global state, namely favorable geographical position, most of all island or peninsula, stable, open society, advanced economy, political and strategic organization of global claims. The theory of cycles of the world system of the American political scientist Joshua Goldstein is considered. Goldstein's main subject of research has been found to be the relationship between economics and politics at the core of the world system. It is revealed that the decisive drawback of Wallerstein, Model, and Goldstein's theories, according to A. Rachmanov, is that the unity of the emerging world in the essential dimension; at the level of the mode of production is not actually explored. There are four possible scenarios for the concept of economists and political scientists. It is established that global world processes cannot be absorbed into the framework of any one theoretical direction. The Ukrainian state cannot stand aside from the processes taking place in the world, not to remain on the sidelines of civilization, but to take a worthy place among equals.

Keywords: global society, social organization, concept of 'capitalist world-system', theory of global political system, theory of cycles of the world system.

Постановка проблеми. Розгляд глобального суспільства як трансформаційної моделі соціальної організації в сучасних умовах суспільного розвитку є вкрай актуальним науковим питанням. Глобальне суспільство отожднюється з глобалізацією, яку слід розглядати як багатогранний та складний процес, що з різною інтенсивністю зачіпає усі галузі, що має суспільне життя, такі як економіка, культура, політика та освіта, менеджмент. У наш час динаміка цього процесу відбувається поруч із ростом проблем екологічного характеру планетарного масштабу. Одна з основних передумов загострення екології – саме глобалізаційні процеси, що відбуваються у світовому господарстві. При гострій потребі якісно нового рівня соціально-економічного розвитку, що був би сталим та безпечним для екології, актуальною стає проблема наслідків глобалізаційних процесів для можливості забезпечити екологічно збалансований економічний розвиток. Це зумовлює потребу на базі глобалізації розглядати концепцію сталого розвитку, основним положенням якої надаватиметься роль її виміру. Проте таке орієнтування вимагає різнопланового дослідження наслідків глобалізаційних процесів та зміни пріоритетності у таких галузях, як економічна, соціальна, політична, технологічна та інформаційна політика.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику зарубіжного досвіду протидії корупції та можливості його імплементації в Україні досліджували такі науковці як Зб. Бжезинський, Дж. Модельскі, У. Томпсон, А. Рахманов, С. Удовик та інші. Глобалізаційні процеси у світовій еко-

номії – складна, багатовимірна і неоднозначна проблема, тому науковці ще не дійшли єдиного висновку щодо її трактування. Погоджуються вони в тому, що вважають глобалізацію не тільки новим кількісним виміром, що визначають міру інтенсивності взаємозв'язку певних держав та їх економічних систем, а в основному, – новою якістю таких взаємозв'язків, при яких відбувається формування фактично нового, глобального рівня економічних глобалізаційних процесів. Але, при появі і створенні нових напрямків розвитку, глобалізацією створюються несприятливі умови, що загрожують ефективності державного управління.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою цієї роботи є розгляд сутності глобального суспільства як трансформаційної моделі соціальної організації.

Виклад основного матеріалу. У сучасній світовій соціальній науці важливе місце займають теорії, що роблять своїм предметом людство як цілісність, як єдине утворення, тобто досліджують глобальне (світове) суспільство. Серед таких концепцій найбільш помітне місце займає світ-системна теорія відомого американського вченого Іммануеля Валлерстайна. Однією з найвідоміших сучасних концепцій світового суспільства є теорія глобальної політичної системи американського вченого Джорджа Модельскі. Масштабна спроба синтезувати теорії циклічного розвитку світового співтовариства, у тому числі і концепції І.Валлерстайна і Дж.Модельскі, представлена в теорії циклів світової системи, розробленої американським ученим-політологом Джошуа Гольдстайном. Свій погляд на

розвиток світового співтовариства висловлює визнаний класик сучасної політології Збігнев Бжезинський [1].

Переважна більшість робіт зосереджена на проблемах боротьби за світове лідерство між найпотужнішими державами. Деякі дослідники схильні вважати це рушійною силою історії. Нажаль не так багато досліджень присвячено стратегії і тактиці виживання для країн, які не претендують на роль гегемона. Виходячи з цього ми ставимо завдання дослідити існуючі теорії розвитку глобального суспільства і на основі їх синтезу виокремити конструктивні ідеї які могли б бути корисними для сучасного українського державотворення.

У роботі російського дослідника А.Рахманова дано стислий огляд теорій І.Валлерстайна, Дж.Модельські і Дж.Гольдстайна і коментарі до них. Концептуальні положення теорії І.Валлерстайна російський дослідник викладає наступним чином [2]. Первинною одиницею соціального аналізу є соціальна (історична) система, яка підрозділяється на міні-системи (нестійкі соціальні системи з однорідною культурою (племена, союзи племен первісних хліборобів, скотарів, мисливців і т.п.)) і світ-системи (далі СС). СС є культурно різнорідними соціальними системами і підрозділяються на світ-імперії і світ-економіки. Світ-імперії характеризуються твердою політичною централізацією – головне завдання це стягування данини з безпосередніх виробників і перерозподілу її за допомогою армії і бюрократії. До їхнього числа відносилися Древній Єгипет, Римська імперія, Османська імперія, Росія до 1861 р. Світ-економіки засновані на широкому і всеохват-

ному поділі праці і розвинутому ринку і вони відрізняються від світ-імперій відсутністю політичного центра.

Наступною в роботі А.Рахманова розглянута теорія глобальної політичної системи Дж.Модельські [2]. Модельські в розробці своєї теорії спирався на методологію структурно-функціонального аналізу Т.Парсонса, ідеї А.Сміта, О.Конта, Дж.Мілля, К.Маркса, М.Вебера. У центрі уваги Модельські знаходиться вищий, глобальний рівень політичної підсистеми світової соціальної системи. Модельські називає її глобальною політичною системою (global political system), світовою політичною системою, світовим системним процесом. Він визначає цю систему в такий спосіб: «Глобальна політична система (або, коротко, глобальна політика) – це функціонально специфічна сукупність відносин, що характеризуються наявністю проблем певного рівня і пов'язаних з організованим здійсненням колективних дій на глобальному рівні». Дж.Модельські й У.Томпсон визначають глобальну політичну систему як «спільну діяльність людей на глобальному рівні по реалізації загальних інтересів або виробництва загальних благ (public goods), тобто, говорячи словами Парсонса, для колективного переслідування колективних цілей» [3].

Основними структурними елементами глобальної політичної системи є світова держава, її суперник і інші глобальні держави. Світова держава (world power) – сама могутня і впливова серед глобальних держав. У різні періоди історії в цій ролі виступали Португалія (XVI ст.), Нідерланди (XVIIст.), Великобританія (XVIII-XIX вв.) і США

(XX ст.). Світова держава – це лідер глобальної політики.

Глобальні держави (global powers) – це держави, що займають важливе положення в глобальній політичній системі і які відіграють ключові ролі в ній. Як глобальні держави в різні історичні епохи в ході функціонування глобальної політичної системи виступали Португалія, Іспанія, Франція, Нідерланди, Великобританія, Росія (СРСР), США, Німеччина і Японія.

Для здобуття статусу глобальної держави необхідно, по Мондельскі, витратити не менш 5% від світових витрат на воєнно-морські потреби і мати 10% усієї світової військово-морської потуги. Фактично це єдиний чіткий критерій, що пропонує Модельскі для визначення глобальних держав. Коефіцієнт військово-морської потуги світової держави періоду розквіту коливається навколо значення 0,5 (держава мала 50% або більше від сукупної військово-морської потуги всіх країн світу). Сухопутну могутність Модельскі вважає атрибутом регіональних держав.

Ряд країн, що грали значну роль у світовій історії, Модельскі не включив у число глобальних держав. Такі держави Модельскі класифікував як регіональні держави. До їхнього числа відносилася, в різні часи, Османська імперія, Австро-Угорщина, Швеція, Пруссія. Наприкінці XX ст. регіональними державами були, наприклад, Китай, Індія, Бразилія.

Модельскі вказує, що для набуття глобальною державою статусу світової держави необхідно: 1) сприятливе географічне положення, переважніше всього острівне або півострівне (як і Валлерстайн, Модельскі вважає, що

переможцем у суперництві за лідерство в глобальній політиці між морською і сухопутною державою виявляється перша); 2) стабільне, відкрите суспільство; 3) передова економіка; 4) політико-стратегічна організація глобальних домагань.

Модельскі підкреслює, що світова держава – це лідер, але не гегемон глобальної політики, оскільки частіше мова йде не про управління, заснованому безпосередньо на силі, не про панування, а про співробітництво, кооперацію держав, одна з яких є найбільш впливовою і могутньою. Але, вводячи у свою теоретичну систему військово-морську міць як головний спосіб виміру статусу держави, Модельскі входить у суперечність із собою, не говорячи вже про історичну реальність, вважає А.Рахманов [2].

Теорію циклів світової системи американського політолога Джошуа Гольдстайн російський дослідник А.Рахманов подає наступним чином [2]. Гольдстайн, як Валлерстайн і Модельскі, виходить з того, що дійсною основою соціального буття в останні кілька століть є світова система держав як неподільна, нерозривна цілісність. Найбільш важливими сторонами світової системи є світова економіка і світова політика. В економічних відносинах світова система характеризуються нерівним географічним поділом праці між ядром (core; виробниками промислової продукції), тобто співтовариством найбільш розвинутих держав, і периферією (виробниками сировини), тобто співтовариством відсталіх країн. У політичних відносинах світова система характеризуються систематичним використанням насильства для підтримки існуючого режиму

владних відносин, а також і для зміни цих відносин. Ці відносини полягають у домінуванні країн ядра над країнами периферії світової системи і боротьбі за панування в ядрі світової системи між його ведучими державами.

Основним предметом наукових досліджень Гольдстайна є взаємозв'язок між економікою і політикою в ядрі світової системи. Головним змістом світової політики як детермінанти розвитку суспільства є війна між ведучими державами світової системи за гегемонію. Війна, зауважує вчений, приводить до великомасштабних непродуктивних витрат і поглинає обмежені ресурси суспільства. Але в цілому взаємовплив війни й економічного росту суперечливий. Нерідко війна є сприятливим чинником для економіки країни. Це відбувається у випадках, коли: 1) війна ведеться на території інших країн, 2) підривається економічна міць країн-конкурентів і 3) держава входить у перемігший блок. Але все-таки негативні наслідки воєн є звичайно більш вагомими, ніж позитивні. Гольдстайн розглядає також еволюцію війни як фактор розвитку світової системи, військових технологій.

Визначальним недоліком розглянутих теорій Валлерстайна, Модельські і Гольдстайна, на думку А.Рахманова, є те, що єдність світу, що постає, в сутнісному вимірюванні – на рівні способу виробництва фактично не досліджується. Світову систему американські учені розглядають переважно тільки на рівні політики і поверхневих сфер економіки – торгівлі, фінансів. Справжнє джерело розвитку глобального суспільства, що утворюється, – новий світовий спосіб виробництва,

на думку російського дослідника, залишається непізнаним.

Принципові недоліки розглянутих теорій проявилися наглядним чином у їхніх короткострокових прогнозах. Виявилася несправдженою, зокрема, концептуально дуже важлива теза про занепад лідерства США у світовій системі наприкінці ХХ ст. Нині, на початку ХХІ ст., ми бачимо зворотне. Прогнози висування на перший план у глобальному світі об'єднаної Європи, Японії або СРСР виявилися помилковими, як і пророкування суперництва на початку ХХІ ст. між США і СРСР, зроблені в 1987 р. (Модельські) або в 1988 р. (Гольдстайн).

Але все-таки зазначені недоліки не виключають неабиякої плодотворності багатьох ідей Валлерстайна, Модельські і Гольдстайна. Їхні концепції можуть і повинні бути використані для дослідження процесів розвитку глобального суспільства. (А інтерпретація американськими вченими глобального суспільства як структури є необхідною для переходу до її розгляду як системи. [2]).

В монографії С. Удовіка розглядаються процеси глобалізації в сучасному світі. Автор також подає історичний аналіз даних процесів в історичному і історико-психологічному аспекті, а також розглядає концепції глобалізації. Зокрема науковець відмічає, що у спробі описати процеси, що відбуваються в західному світі і висувуючи концепції пізнього капіталізму (Mandel, 1975), модернізму (Gidens, 1990), рефлексивного модернізму (Buk, 1992) чи постмодернізму (Harvej, 1989), фахівці стикаються з певними труднощами. Науковець цитує Р.Хадсона і А.Уільяма, які виокре-

мили чотири точки зору фахівців на ці процеси [4].

Перша позиція. Спостерігаються в цілому слабкі зміни, які можуть бути пояснені розширенням відтворюванням капіталістичної економіки, як інтернаціональної економіки, при цьому національні держави будуть виступати, як і раніше, регуляторами національних економік (Hirst and Thompson).

Друга позиція. Фатальне послаблення і втрата національною державою регулятивних функцій, при цьому влада здвигается у бік нічим не обмежених транснаціональних корпорацій, сприяючи таким чином виникненню безкордонного світу (Robinson).

Третя позиція. Відбувається фундаментальне зрушення в організації глобальної політекономіки, але це не приведе до послаблення національної держави. Політична влада, сфера компетенції і ресурси будуть розподілені між національним і наднаціональним рівнем (Boyer and Drach).

Четверта позиція. Зміни що відбуваються приводять до переосмислення відносин між глобальною економікою і національними державами, між глобальною економікою і національним і локальними громадянськими суспільствами з одного боку і наднаціональними організаціями і союзами з іншої.

Окрім політологічних концепцій існують і культурологічні концепції глобалізації, які в певній мірі доповнюють і розширюють концепції економістів і політологів. На основі робіт Гарнеса, Ш.Єйзенштадта, А.Неклеси, М.Чешкова, Р.Робертсона та інших С.Удовік виокремлює можливих 4 сценарії.

Перший сценарій – «глобальна гомогенізація», тобто повна культурна

уніфікація. Всі країни копіюють західний стиль життя, відбувається уніфікація товарів, послуг, і культурного продукту. Уніполярний світ будується під егідою світового уряду, який керується своїми базовими цінностями.

Другий сценарій «периферійної корупції». Передбачає розклад західної культури на периферії глобального світу і утворення «культурного звалища»: споживання того, що називається масовою культурою. Такий світ буде складатися із країн центру, периферійних країн і країн «відсунутих на узбіччя», за висловлюванням А.Хугвельта.

Третій сценарій «мозаїчних культур», тобто світ захищених, замкнутих, конкуруючих і ворогуючих цивілізацій.

Четвертий сценарій. Егалітарний світ відкритих держав загального благоденствування, між якими існує інтенсивний культурний обмін, що буде сприяти ренесансу місцевих і регіональних культур. В основу цього світу закладаються базові цінності, які лежать в основі різних цивілізацій.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином на підставі проведеного дослідження сутності глобального суспільства як трансформаційної моделі соціальної організації можна зробити висновок, що глобальні світові процеси неможливо увібрати у рамки будь-якого одного теоретичного напрямку. Українська держава не може стояти осторонь тих процесів, які відбуваються у світі, щоб не залишитись на узбіччі цивілізації, а зайняти гідне місце серед рівних. Для цього необхідно врахувати світовий історичний досвід сильних країн по формуванню політичної системи країни, економічних взаємовідносин,

культурного розвитку, ідеологічного забезпечення. Саме зараз сприятливий час для таких змін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бжезинский Зб. Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство. М.: Междунар. отношения, 2004. 288 с.
2. Рахманов А.Б. Современные теории глобального общества: И.Валлерстайн, Дж.Модельски, Дж.Гольдстайн. Вестник МГУ. 2003. №2. С.85-127.
3. Modelski G., Thompson W. Testing Cobweb Models of the Long Cycle. Exploing long cycles Modelski G. (Ed.) Boulder; L., 1987 P. 85.
4. Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подходы. М.: «Рефл-бук», К.: «Ваклер», 2002. 480 с.

REFERENCES:

1. Bzhezinskiy, Z. (2004). *Vybor. Globalnoe gospodstvo ili globalnoe liderstvo* [The choice. Global dominance or global leadership]. Moscow: Mezhdunar. otnosheniya [in Russian].
2. Rakhmanov A.B. (2003). *Sovremennye teorii globalnogo obshchestva*: I.Vallerstayn, Dzh.Modelski, Dzh.Goldstayn [Modern theories of global society: I. Wallerstein, J. Modelski, J. Goldstein]. *Vestnik MGU – Bulletin of Moscow State University*, 2, 85-127 [in Russian].
3. Modelski, J., Thompson, W. (1987). *Testing Cobweb Models of the Long Cycle. Exploring long cycles*. J. Modelski (Eds.). pp. 85-11. Boulder, Colo: Lynne Rienner [in English].
4. Udovik, S.L. (2002). *Globalizatsiya: semioticheskie podkhody* [Globalization: semiotic approaches]. Moscow: «Refl-buk», K.: «Vakler» [in Russian].

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.84

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-184-190](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-184-190)

Богданенко Анатолій Іванович,

кандидат наук з державного управління, доктор економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0758-5809>

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА У КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. Житло є комплексним продуктом. У ньому об'єднуються соціальні та економічні інтереси, тому національна політика повинна реагувати на багатоаспектні виклики, які по-різному взаємодіють в кожному конкретному контексті. У той же час, в секторі житлового господарства постійно відбуваються зміни у відповідь на економічну динаміку на місцевому, національному та все частіше на міжнародному рівнях. Це вимагає неухильного виконання довгострокових цілей і одночасно постійного коректування поточних дій для вжиття заходів у відповідь на зміни соціальних, економічних аспектів. Для цього необхідна багатогалузева співпраця між різними рівнями державного управління, зацікавленими сторонами та областями спеціалізації. Необхідно, щоб з'явився набагато вищий рівень політичної відповідальності на національному та місцевому рівнях, стратегічна інтеграція зусиль органів влади. Це допоможе в удосконаленні пропозиції гідного і доступного житла всім категоріям громадян. Для того, щоб вирішити таку задачу необхідно поліпшити стан економіки в країні загалом. Тут можна вести мову і про зростання оподаткування окремих галузей підприємництва, ріст внутрішнього валового продукту, послаблення інфляційних процесів у країні, тощо. Необхідна умова для таких змін це, перш за все, стабільна політична ситуація всередині країни, чітка соціально-орієнтована програма економічних перетворень. Але процеси розробки та вдосконалення інвестиційних програм, що мають на меті підтримку соціально незахищених категорій, повинні проводитись на постійній та безперервній основі.

Важливим завданням державного управління, на сучасному етапі, є реформування системи житлового будівництва, зокрема тих її складових, що стосуються затвердження та реалізації житлових програм. Важливим у процесі реформування даної сфери є створення стандартів і критеріїв оцінки для впровадження передо-

вого досвіду. Тож впровадження досвіду розвинених європейських держав в Україні сприятиме вдосконалення механізмів реалізації державних фінансових програм, що допоможе на гідному рівні забезпечити громадян доступним та соціальним житлом, підтримати інвестиційні проекти на рівні держави (субсидіювання шляхом компенсації рентних платежів, модернізація застарілого житлового фонду, тощо).

Ключові слова: державне регулювання інвестиційними процесами, будівництво соціального житла, політика країн Європейського Союзу у сфері соціального житла, інвестиційна політика у будівництві, субсидіювання у сфері будівництва соціального житла.

Bogdanenko Anatoliy Ivanovich,

Ph.D. in public administration, Doctor of Science in Economics, Associate Professor of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska st., 03039, Kyiv, phone: (044) 264-52-54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0758-580>

STATE REGULATION OF INVESTMENT PROCESSES IN THE SOCIAL HOUSING BUILDING IN EU COUNTRIES: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Annotation. Housing is a complex product. It combines social and economic interests, so national policies must respond to multidimensional challenges that interact differently in each specific context. At the same time, changes are being made in the housing sector in response to the economic dynamics at the local, national and more and more at international levels. This requires the steady achievement of long-term goals and, at the same time, constant adjustment of current actions to take measures in response to changes in social, economic aspects. This requires multi-sectoral collaboration between different levels of government, stakeholders and areas of specialization. It is important to have a much higher level of political responsibility at national and local levels, strategic integration of the efforts of the state authorities. This will help to improve the supply of decent and affordable housing to all categories of citizens. To solve this problem, it is necessary to improve the economy in the country as a whole. Here it is possible to talk about the growth of taxation of certain industries, the growth of the domestic gross product, the weakening of inflationary processes in the country, etc. A prerequisite for such changes, first of all, is a stable political situation within the country, a clear social-oriented program of economic transformation. However, the development and improvement of investment programs aimed at supporting vulnerable categories must be carried out continuously.

An important task of public administration, at the present stage, is to reform the housing system, in particular, those components relating to the approval and implementation of housing programs. Important in the process of reforming this area is the creation of standards and evaluation criteria for implementing best practices. Therefore, the implementation of the experience of developed European countries in Ukraine will help to improve the mechanisms of implementation of public financial programs, which will help to securely provide citizens with affordable and social housing, support investment projects

at the state level (subsidies through compensation of rent payments, modernization of outdated housing stock, etc.).

Keywords: state regulation of investment processes, construction of social housing, EU social housing policy, investment policy in construction, subsidies in the field of social housing construction.

Постановка проблеми. Вирішення питань покращення житлових умов громадян уряди країн використовують як важливий інструмент у намаганнях досягнути поставлених цілей соціального характеру у суспільстві. Адже рівень забезпеченості громадян належними житловими умовами говорить про успішність державної політики. Цей показник навіть більш інформативний та відчутний для громадян, аніж показник економічного зростання країни згідно офіційної урядової статистики. Тож, якщо рівень добробуту населення визначено як високий, то можна судити про те, що проблема забезпечення житлом своїх громадян є не найбільш гострою з-поміж усіх інших.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питання державного регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва розкрили в своїх працях Т. Ф. Нахкур, К. О. Басенко, М. А. Вознюк, В. В. Биба, К. Л. Фроліна, В. Ф. Семенов та ін.

Мета статті. Метою статті є виявлення і обґрунтування можливостей використання сучасного європейського досвіду державного регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла в Україні.

Виклад основного матеріалу. До сьогодні наукові фахівці не дійшли спільної думки з приводу тлумачення визначальних термінів та понять, які охоплює сфера державного регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального

житла. Так, залишаються невирішеними питання щодо неузгодженості думок фахівців у визначенні понять «інвестиції», «інвестиційний процес», «інвестиційна діяльність», «інвестування», «фінансування», «сфера будівництва соціального житла», «державне регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла». Причина цьому така, що багато науковців розглядали державне регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла, не враховуючи його складність і структурну неоднорідність, що неминуче стало причиною однобічного тлумачення основної термінології, що пов'язана з державним регулюванням інвестиційної діяльності.

Досліджуючи наукові розвідки представників різних наукових шкіл щодо інструментів вирішення проблем регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла різних країн, можна зробити висновок, що спроби прискорити їх інституційний розвиток за рахунок запозичення моделей більш ефективних систем призводило до їх відторгнення менш розвиненим економічним середовищем. Наукові результати дослідження щодо державної житлової політики європейських країн свідчать, що вона спрямована на скорочення асигнувань на фонди соціального житла та переорієнтацію на розвиток національних секторів будівництва житлової нерухомості

за участю населення. Отже, доцільно розглядати вирішення питання соціального житла за рахунок державної житлової політики на основі двох основних принципів: соціальне житло, яке надається мало захищеним категоріям населення і будується за рахунок держави, слід надавати тільки в оренду, без можливості отримання його у власність; соціальне житло для інших категорій населення необхідно реалізовувати за рахунок створення умов для самостійної участі у процесі будівництва житлової нерухомості [1].

Інвестиційні процеси в соціальному житловому будівництві тісно пов'язані з ефективним використанням самих інвестицій. Тобто, інвестуванню передують знаходження рішення щодо інвестиційної привабливості об'єктів інвестування. Важливим при цьому є вплив політичних, соціальних, економічних регуляторних факторів впливу на сферу будівництва соціального житла, а також факт втручання держави на кожному з етапів реалізації інвестиційних проектів, починаючи з проектування житлових помешкань і до їх введення в експлуатацію [2]. Зараз склалася кризова ситуація і причина її виникнення – це те, що вкрай загострилася проблема будівництва соціального житла внаслідок глибокого інвестиційного спаду. Свій негативний ефект залишило й постійне і затяжне зниження частки бюджетного фінансування, яке можна спостерігати протягом тривалого періоду, присутність бюрократичних труднощів, з якими доводиться неодмінно стикнутись при затвердженні проектно-кошторисної, дозвільної документації на будівництво. Вагому роль тут зіграло і зниження можливостей громадян інвестувати

власні кошти у зведення нового житла з метою покращення власних житлових умов. Усім розвинутим країнам світу в окремі періоди часу характерні такі процеси стабілізації, реформ та розвитку інвестиційних процесів у будівництві соціального житла [3].

Соціальне житло у багатьох країнах надається пільговим категоріям населення безкоштовно, або з правом використання за рахунок оренди. Якщо громадянам не вистачає власних коштів для оплати витрат на використання соціального житла, держава та органи місцевого самоврядування надають субсидії та житлові допомоги таким особам. Практика розвинених країн світу показує, що поширеними є програми фінансування будівництва житла для соціально незахищених верств населення за участі коштів держави та муніципалітетів як через цільове виділення коштів з бюджету у формі фінансування, так і у формі державного кредитування будівництва житла. Зарубіжним країнам притаманні різні форми відносин між державою та учасниками галузі будівництва на ринку житла [4]. Основну кількість таких форм, які сформувалися в розвинених країнах, можна звести до трьох основних моделей: соціал-демократичної, корпоративістської і ліберальної. Вибір цих моделей пояснюється різницею у якості житла в різних сегментах населення, цілями державної житлової політики, обсягом державних субсидій на житло, державним контролем за ціноутворенням на житло, програмами розподілу державного житла тощо.

Інвестування у соціальне житло є важливою частиною плану соціально-економічного відновлення в ряді

країн Європи безпосередньо після кризи (2008-2009 рр.). За даними Європейського парламенту, витрати на соціальне житло в якості процентної частки валового внутрішнього продукту держав Європейського Союзу різко збільшилися в період між 2007 і 2008 роками, після чого було зроблено не так швидко, але тим не менш позитивне зростання. Однак це зростання не було достатнім, для того, щоб компенсувати спад в забезпеченні соціальним житлом і скорочення соціального житлового фонду. Збільшення фінансування і забезпечення житлом не змогли задовольнити потреби в соціальному житлі.

Навіть в країнах, в яких на соціальне житло виділяються значні державні кошти (наприклад, Франція і Великобританія), черги на житло дуже великі. Погіршилися і соціально-економічні умови для значної частини населення; це призвело до того, що називають «несподіваний зовнішній споживчий шок» (у європейському контексті). Після початкових інвестицій кошти, вкладені в соціальне житло, скоротилися. В зв'язку з цим можна зауважити, що недостатнє фінансування і обмежений доступ до нього є значною проблемою для подальшого функціонування сектора соціального житла.

На даний час, проблема будівництва соціального житла загострилась через недосконалість фінансово-кредитної системи, процесу централізації будівництва, реконструкції та утримання житлового фонду, обмеження у виділенні земельних ділянок і спорудженні індивідуального житла, відсутність стимулюючих факторів у вирішенні житлових питань тощо. Саме тому реалізація соціальної житлової політики повинна сприяти ство-

ренню умов для покращення якості життя населення за рахунок впровадження соціальних стандартів, формування оптимальної мережі закладів соціальної інфраструктури, цільового спрямування інвестицій в їх подальший розвиток і підвищення якості будівельних послуг [5].

Соціальна спрямованість регіонального розвитку житлового будівництва передбачає ефективне функціонування всіх його підсистем для покращення рівня і якості життя населення, як це проходить у країнах Європейського Союзу та інших розвинених країнах. У першу чергу, варто виокремити основні пріоритети для сталого розвитку процесу забезпечення населення України соціальним житлом та основні завдання для їх реалізації з урахуванням світового досвіду. При цьому, основна спрямованість певних зусиль держави щодо вирішення проблем будівництва соціального житла повинна створити умови для розв'язання широкого кола соціально-економічних та політичних проблем, що, зокрема, дасть потужний імпульс розвитку вітчизняної будівельної галузі, що, в свою чергу, позитивно вплине на економіку України, в цілому.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Всебічно дослідивши пріоритетні завдання для державного регулювання галузі будівництва соціального житла в розвинених європейських країнах, можна зробити висновки про те, що для підвищення ефективності процесів інвестування у будівництво соціального та доступного житла в Україні, необхідною є реалізація наступних заходів:

- вдосконалення нормативного та правового аспектів в забезпеченні

будівельних процесів, в першу чергу, у сфері здійснення інвестування у будівництво;

- впровадження досвіду провідних європейських держав із вдосконалення механізмів реалізації державних фінансових програм, що допоможе на гідному рівні забезпечити громадян доступним та соціальним житлом, підтримати інвестиційні проекти на рівні держави (субсидіювання шляхом компенсації рентних платежів, модернізація застарілого житлового фонду, тощо);

- ініціювання та сприяння розвитку іпотечного кредитування та державної підтримки комерційних банківських установ, які передбачаються іпотечними програмами;

- сприяння зниженню відсоткових ставок, ширшій доступності кредитування;

- забезпечення пільгового оподаткування для забудовників соціальних помешкань;

- сприяння усуненню бюрократії та скороченню узгоджувального періоду з отримання дозвільних документів.

Водночас, щоб підвищити інвестиційну активність вітчизняних будівельних підприємств, на державному рівні необхідно забезпечити виконання важливих умов: сформувати й реалізовувати виважену інвестиційну політику, забезпечити сприятливий діловий клімат в країні, сприяти розвитку інвестиційного та інфраструктурного забезпечення інвестиційних процесів тощо. На регіональному рівні розвитку галузі будівництва ефективній реалізації інвестиційних процесів має посприяти розробка та реалізація регіональних і

галузових програм та проектів, на національному рівні, що мають на меті інвестиційний розвиток країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шевчук Т. В. Забезпечення населення соціальним житлом: світовий досвід [Електронний ресурс] / Т. В. Шевчук // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – № 24.5. – с. 309-315. Режим доступу: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2014/24_5/51.pdf

2. Басенко К. О. Регулювання інвестиційних процесів в будівництві в контексті вітчизняного і світового досвіду. [Електронний ресурс] / К. О. Басенко // Ефективна економіка. – 2012. – № 12. Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1636>

3. Божанова В. Ю. Дослідження та визначення рівнів інвестиційної привабливості країн (регіонів) для будівництва житла підприємствами. [Електронний ресурс] / В. Ю. Божанова, В. В. Гриненко // Комунальне господарство міст. – 2013. – № 111. Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/35247/1/3-11%20%D0%91%D0%BE%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%92%D0%AE.pdf>

4. Харечко Д. О. Зарубіжний досвід у сфері державного управління забезпечення права громадян на житло. [Електронний ресурс] / Д. О. Харечко // Ефективність державного управління. – 2016. – № 4. – с. 108-115. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_14

5. Кравченко В. І. Житлова економіка України: проблеми теорії та практики. [Електронний ресурс] / В. І. Кравченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 15. – с. 5-12. Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2019/3.pdf

REFERENCES:

1. Shevchuk T. V. (2014). Zabezpechennia naselennia sotsialnym

zhytlom: svitovy dosvid [Social Housing Supply Provision: World Experience]. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy – Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine*, 24.5, 309-315. Retrieved from https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2014/24_5/51.pdf [in Ukrainian].

2. Basenko K. O. (2012). Rehuliuвання investytsiinykh protsesiv v budivnytstvi v konteksti vitchyznianoho i svitovoho dosvidu. [Regulation of investment processes in housing construction in the context of domestic and world experience]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 12. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1636> [in Ukrainian].

3. Bozhanova V. Yu. & Hrynenko (2013). Doslidzhennia ta vyznachennia rivniv investytsiinoi pryvablyvosti krain (rehioniv) dlia budivnytstva zhytla pidpriemstvamy. [Research and determination of investment attractiveness levels of countries (regions) for housing construction by enterprises]. *Komunalne hospodarstvo mist – Communal*

services of cities, 111. Retrieved from <http://eprints.kname.edu.ua/35247/1/3-11%20%D0%91%D0%BE%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%92%D0%AE.pdf> [in Ukrainian].

4. Kharechko D. O. (2016). Zarubizhnyi dosvid u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechennia prava hromadian na zhytlo [Foreign experience of public administration in ensuring citizens' rights to housing]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Effectiveness of public administration*, 4, 108-115. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_14 [in Ukrainian].

5. Kravchenko V. I. (2019). Zhytlova ekonomika Ukrainy: problemy teorii ta praktyky. [Housing economy in Ukraine: matters of theory and practice]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience*, 15, 5-12. Retrieved from: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2019/3.pdf [in Ukrainian].

Васюк Наталія Олегівна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: 0504103673, e-mail: natvasus@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8493-6644>

Деркач Роман Володимирович,

кандидат медичних наук, заступник головного лікаря з медичної служби, Державна установа «Інститут травматології та ортопедії» Національної Академії медичних наук України, 01601, Київ, вул. Бульварно-Кудрявська, 27, тел.: 0675832777, e-mail: romderkach77@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4429-814X>

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Анотація. Україна успадкувала екстенсивну та високоцентралізовану систему охорони здоров'я, яку не вдалося підтримувати на належному рівні внаслідок різкого переходу до ринкової економіки, економічного спаду та через відсутність реформ у цій сфері. Це призвело до глибокої кризи в системі охорони здоров'я.

На сьогодні Україна впроваджує кардинальні, комплексні та якісні зміни в системі охорони здоров'я, спрямовані на створення системи охорони здоров'я, орієнтованої на пацієнта, спроможної забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Це потребує, передусім, ефективного здійснення державного антикризового управління охороною здоров'я, належного нормативно-правового підґрунтя. Саме тому шляхи удосконалення механізмів державного антикризового управління охороною здоров'я є актуальними завданнями сьогодення.

Ця стаття має на меті провести аналіз державного управління охороною здоров'я України та визначити перспективи розвитку механізмів державного антикризового управління у цій галузі.

Наукова розвідка ґрунтується на системному аналізі основних джерел досліджень державного антикризового управління та нормативно-правових документів, що забезпечують впровадження трансформацій у сфері охорони здоров'я в Україні, з метою подолання кризових явищ, зокрема здійснення фінансового регулювання, діяльності у сфері забезпечення доступності і якості медичної допомоги тощо.

У статті визначається, що основними проблемами кризи охорони здоров'я в Україні є депопуляція, недостатнє ресурсне забезпечення, в тому числі фінансове, матеріально-технічне та кадрове та ін. Законодавством України визначено процедуру трансформації системи охорони здоров'я, що передбачає удосконалення механізмів державного антикризового управління з метою покращення діяльності системи охорони здоров'я.

Доведено, що найважливішою складовою організаційно-правових механізмів державного антикризового управління охороною здоров'я є забезпечення доступності і якості медичної допомоги, а також впровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування, шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Ключові слова: охорона здоров'я; державне управління охороною здоров'я; трансформація охорони здоров'я; криза охорони здоров'я; державне антикризове управління охороною здоров'я.

Vasiuk Nataliia Olegivna,

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Social and Humanitarian Policy, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 20, A.Tsedika Str., Kyiv, 03057, phone: 0504103673, e-mail: natvasus@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8493-6644>

Derkach Roman Volodymyrovych,

PhD, medical science, Deputy Chief of Medical Services State Institution "Institute of Traumatology and Orthopaedics" of National Academy of Medical Sciences of Ukraine, 27, Boulevard-Kudryavskaya, Str., Kyiv, 01601, phone: 0675832777, e-mail: romderkach77@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4429-814X>

DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF STATE ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF THE DEPARTMENT OF HEALTH IN UKRAINE

Abstract. Ukraine has inherited an extensive and highly centralized healthcare system that has not been maintained properly due to the sharp transition to a market economy, the economic downturn and lack of reforms in this area. This has led to a deep crisis in the healthcare system.

To date Ukraine is introducing cardinal, comprehensive and qualitative changes in the healthcare system aimed at creating a patient-centered healthcare system capable of providing healthcare to all Ukrainian citizens at the level of developed European countries. This requires, first and foremost, the effective implementation of the public anti-crisis healthcare management, with the proper legal basis. That is why the ways of improving the mechanisms of public crisis management of healthcare are urgent tasks of today.

This article aims to analyze the public healthcare management of Ukraine and identify the prospects for developing mechanisms of the public crisis management in this field.

Scientific intelligence is based on a systematic analysis of the main sources of research of the public anti-crisis management and normative-legal documents that provide implementation of transformations in the field of healthcare in Ukraine, in order to overcome the crisis phenomena, in particular implementation of financial regulation, activities in the field of availability and quality of medical care, etc.

The article identifies that the main problems of the healthcare crisis in Ukraine are depopulation, insufficient resources, including financial, logistical and human resources,

etc. The legislation of Ukraine defines the procedure of transformation of the healthcare system that provides for improvement of the mechanisms of the public anti-crisis management in order to improve the healthcare system.

It is proved that the most important component of the organizational and legal mechanisms of the public anti-crisis management of healthcare is ensuring the availability and quality of medical care, as well as the introduction of compulsory social health insurance, by adopting appropriate legal acts.

Keywords: healthcare; public healthcare management; healthcare transformation; healthcare crisis; public healthcare crisis management.

Постановка проблеми. Рівень здоров'я нації вважають основним показником розвитку суспільства та держави. Індекс людського розвитку держави оцінюють за станом її системи охорони здоров'я [1]. Так у 2019 році Україна зайняла 88 позицію зі 189 країн і територій, які представлені в Доповіді про стан людського розвитку ПРООН [2].

На фоні розбалансованості системи охорони здоров'я спостерігається значне недофінансування, також причиною кризи в охороні здоров'я України є централізований і нерівномірний розподіл коштів на охорону здоров'я. Складність управління системою охорони здоров'я обумовлена також комплексом зовнішніх та внутрішніх чинників, що призводять до кризових явищ [1].

Таким чином, способами подолання кризи у сфері охорони здоров'я є реформування управління на всіх рівнях, а також впровадження державного антикризового управління охороною здоров'я в Україні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблематика антикризового управління викликає інтерес як зарубіжних так і українських дослідників. У різних аспектах теорію, методологію і практику антикризового управління досліджували Е. Адельсеїтова [3], А. Олешко [4], М. Пірен [5], П. Са-

муельсон [6], Н. Сапа [7], Н. Ткачова [8] та ін. Проблеми державного управління сферою охорони здоров'я досліджували такі вчені як М. Білинська [9; 10; 11], Л. Жаліло [10; 12], В. Князевич [11], Н.Кризина [13], І. Кринична [14], І. Солоненко [12], Я.Радиш [9] та ін. Актуальні питання державного антикризового управління у сфері охорони здоров'я досліджують такі вчені як Аль Ширафі Мохаммед Авад [15], В. Кузьменко [16], І. Маркіна [1], І. Фуртак [17] та ін.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу державного управління охороною здоров'я України та визначення перспектив розвитку механізмів державного антикризового управління у цій галузі.

Виклад основного матеріалу. В Україні має місце криза системи охорони здоров'я. Відсутність безпеки, вимушене переміщення та незадовільний стан системи охорони здоров'я країни означають, що багато громадян не мають доступу до медичних послуг. За оцінками ВООЗ, для забезпечення населення України медичними послугами необхідні 23 мільйони доларів [18]. Таким чином, можемо визначити основні проблеми у сфері охорони здоров'я, що призводять до кризового стану [19]:

1) несприйняття процесів трансформації сфери охорони здоров'я;

2) зростання вартості медичних послуг та неможливість оплати за послугу;

3) низька якість медичних послуг та медичної допомоги;

4) недостатність кваліфікованих управлінських та медичних кадрів;

5) наявність проблем з доступністю медичної допомоги, особливо в сільській місцевості;

6) недостатність здійснення заходів щодо профілактики захворювань;

7) демографічна криза населення;

8) недостатність фінансових ресурсів у сфері охорони здоров'я;

9) наявність екологічних проблем;

10) економічна криза та погіршення економічного стану країни, який призводить до зниження життєвого рівня, добробуту населення, що має вплив на сферу охорони здоров'я.

Таким чином, сучасна соціально-економічна та демографічна кризи в економіці України визначають необхідність вирішення актуальних завдань з метою розробки організаційно-правових механізмів фінансового забезпечення діяльності закладів охорони здоров'я, а також державного антикризового управління у цій сфері [20].

Відповідно до статті 18 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» фінансове забезпечення охорони здоров'я може здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, коштів юридичних та фізичних осіб, а також з інших джерел, не заборонених законом [21].

Останнім часом відбулися значні зміни, розроблені та прийняті нормативно-правові акти, якими розпочато процес трансформації сфери охорони здоров'я, зокрема, визначено, що у ме-

жах програми медичних гарантій держава гарантує громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів [22]; розпочато процес зміни організаційно-правової форми на комунальне некомерційне підприємство (автономізація) [23].

В умовах політичної нестабільності та соціально-економічних криз процеси трансформації сфери охорони здоров'я відбуваються повільніше. Актуальні виклики сучасності визначають необхідність пошуку нових технологій державного антикризового управління охороною здоров'я [24].

Вищенаведене й зумовлює необхідність удосконалення механізмів державного антикризового управління охороною здоров'я в Україні.

Погоджуємось, що має бути створено стратегічний підхід щодо організації розробки системи державного антикризового управління охороною здоров'я, що передбачає впровадження ефективних механізмів, які даватимуть змогу сприйняти зміни, ідентифікувати їх і забезпечити відповідну адаптацію нормативно-правових актів до вимог ЄС, а також господарської, фінансової та інвестиційної діяльності у сфері охорони здоров'я [25].

За допомогою механізмів державного антикризового управління охороною здоров'я, зокрема правового та організаційного, серед інших реалізуються функції управління як організації, так і контролю процесів у сфері охорони здоров'я відповідними орга-

нами публічної влади та інститутами громадянського суспільства [26], що, на нашу думку, впливає на ефективність здійснення перетворень у сфері охорони здоров'я з метою подолання кризових явищ.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, у дослідженні встановлено, що основними проблемами кризи охорони здоров'я в Україні є депопуляція, недостатнє ресурсне забезпечення, в тому числі фінансове, матеріально-технічне та кадрове та ін. Законодавством України визначено процедуру трансформації системи охорони здоров'я, що передбачає удосконалення механізмів державного антикризового управління з метою покращення діяльності системи охорони здоров'я.

Вважаємо, що найважливішою складовою організаційно-правових механізмів державного антикризового управління охороною здоров'я є забезпечення доступності і якості медичної допомоги, а також впровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування, шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, що і є перспективами подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Маркіна І. А. Адаптація концепції сталого розвитку в практику державного антикризового управління охороною здоров'я / І. А. Маркіна, Ширафі Мохаммед Авад Аль // Часопис економічних реформ. – 2016. – № 4. – С. 29-33. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Cher_2016_4_7.
2. Україна посередині рейтингу в Доповіді ПРООН про стан людського розвитку за 2019 рік // Проект ПОООН. – 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2019/ukraine-ranks-mid-table-in-undps-2019-human-development-report.html>
3. Адельсеїтова Е. Б. Формування ефективного механізму регулювання національної економіки: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.03 / Е. Б. Адельсеїтова; Крим. інж.-пед. ун-т. – Сімферополь: [б. в.], 2009. – 20 с.
4. Олешко А. А. Антикризове регулювання національної економіки: теорія і практика: [монографія] / А. А. Олешко; Національний університет ДПС України. – Ірпінь: Видавництво НУДПСУ, 2012. – 350 с.
5. Пірен М. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності: навч. посіб. / М. Пірен. – Київ: УАДУ, 2003. – 240 с.
6. Самуэльсон П. Э. Экономика: учебник / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус; пер. с англ. – М.: Издат. дом “Вильямс”, 2009. – 1358 с.
7. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізми антикризового державного управління / Н. В. Сапа // Гуманіт. вісн. ЗДІА. – 2009. – Вип. 38. – С. 106–116.
8. Ткачова Н. М. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління / Н. М. Ткачова // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 8. – С. 124–130.
9. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.
10. Баєва О. В. Управління підприємницькою діяльністю в галузі охорони здоров'я : Моногр. / О. В. Баєва, М. М. Білінська, Л. І. Жаліло, Л. О. Згалат-Лозинська, П. М. Клименко; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – К., 2007. – 376 с.
11. Медико-соціальні засади публічного врядування у сфері охорони здоров'я : монографія / [гол. авт. ; за заг. ред. М. М. Білінської. Н. О. Васюк. О. Д. Фірсової]. – Київ : НАДУ, 2018. – 416 с.

12. Солоненко І. М. Державне управління у сфері охорони здоров'я: суспільні потреби та підготовка кадрів : метод. рек. / І. М. Солоненко, Л. І. Жаліло, О. І. Мартинюк, І. В. Рожкова, Н. Д. Солоненко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 52 с.
13. Кризина Н. П. Стан законодавства України в галузі охорони здоров'я та гармонізація його до законодавства європейських країн / Н. П. Кризина, С. В. Істомін // Україна. Здоров'я нації. – 2009. – № 3. – С. 97–101.
14. Кринична І. Державне регулювання реформування галузі охорони здоров'я в Україні: аналіз очікуваних результатів реалізації реформ / І. Кринична // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 137–147. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_16.
15. Аль Ширафі Мохаммед Авад. Антикризове управління розвитком у сфері охорони здоров'я. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук (доктора філософії) за спеціальністю 08.00.03 – економіка та управління національним господарством. – Полтавська державна аграрна академія Міністерства освіти і науки України, Полтава, 2018. – 246 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/bitstream/123456789/4542/1/dysertaciya-avad.pdf>
16. Кузьменко В. Способи подолання кризи у сфері охорони здоров'я / Володимир Кузьменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://personal.in.ua/article.php?id=584>
17. Фуртак І. І. Управління антикризовими заходами в системі охорони здоров'я України / І. І. Фуртак, І. В. Бурий, І. Ю. Гавчак, В. М. Гринаш // Україна. Здоров'я нації. – 2012. – № 2-3. – С. 128–131. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uzn_2012_2-3_26.
18. Ukraine health system buckling under weight of humanitarian crisis // World Health Organization 16 January, 2015 URL: https://www.who.int/hac/ukraine_notejanuary2015.pdf?ua=1&ua=1
19. Сазонець І. Л. Визначення проблем та основних напрямів реформування системи охорони здоров'я України / І. Л. Сазонець, І. Я. Зима // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2018. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1343>
20. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження КМУ від 30.11.2016 р. № 1013-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
21. Основи законодавства про охорону здоров'я: закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
22. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я: Закон України від 6 квітня 2017 р. № 2002-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19>
24. Адамська О. С. Законодавство України про банкрутство та фінансову спроможність як основа законодавства в галузі антикризового управління в Україні / О. С. Адамська // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (11-12 квітня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. – 348 с. – С. 9–13.
25. Гарафонова О. І. Застосування інновацій та інноваційних методів антикризового управління на вітчизняних під-

приємствах легкої промисловості в умовах кризового стану в країні / О. І. Гарафонов, Р. В. Янковий // Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. Серія 1 : Економіка. – 2014. – Вип. 4. – С. 66-71. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NvChdieu_2014_4_11

26. Шегедин Я. Ю. Правовий та організаційний механізми реалізації на регіональному рівні державної політики в галузі медсестринства / Я. Ю. Шегедин // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 2. – С. 129-137. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_2_17.

REFERENCES:

1. Markina, I. A., Avad, A. S. M. (2016). Adaptatsiia kontseptsii staloho rozvytku v praktyku derzhavnoho antykrizovoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia [Adaptation of the concept of sustainable development in the practice of state anti-crisis management of health care]. *Chasopys ekonomichnykh reform – Journal of Economic Reforms*, 4, 29-33. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Cher_2016_4_7 [in Ukrainian].

2. Ukraina poseredyni reitynhu v Dopovidi PROON pro stan liudskoho rozvytku za 2019 rik [Ukraine in the middle of the ranking in the UNDP Human Development Report for 2019]. (2019). www.ua.undp.org. Retrieved from <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2019/ukraine-ranks-mid-table-in-undp-2019-human-development-report.html> [in Ukrainian].

3. Adelseitova, E. B. (2009). Formuvannia efektyvnoho mekhanizmu rehuliuвання natsionalnoi ekonomiky [Formation of an effective mechanism for regulating the national economy]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Simferopol: Krym. inzh.-ped. un-t [in Ukrainian].

4. Oleshko, A. A. (2012). *Antykrizove rehuliuвання natsionalnoi ekonomiky: teoriia i praktyka* [Anti-crisis regulation of the nation-

al economy: theory and practice]. Irpin: Vydavnytstvo NUDPSU [in Ukrainian].

5. Piren, M. (2003). *Konflikty v systemi polityko-upravlinskoi diialnosti* [Conflicts in the system of political and administrative activity]. Kyiv: UADU [in Ukrainian].

6. Samuelson, P. E., Nordhaus W. D. (2009). *Ekonomika* [Economics]. Moscow: Izdat. dom "Viliams" [in Russian].

7. Sapa, N. V. (2009). *Teoretyko-metodolohichni zasady mekhanizmy antykrizovoho derzhavnoho upravlinnia* [Theoretical and methodological foundations of the mechanisms of anti-crisis public administration]. *Humanit. visn. ZDIA – Humanities Bulletin of Zaporizhzhie State Engineering Academy*, 38, 106-116 [in Ukrainian].

8. Tkachova, N. M. (2015). *Rozrobka efektyvnoho derzhavnoho mekhanizmu antykrizovoho upravlinnia* [Development of an effective state mechanism of crisis management]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 8, 124-130 [in Ukrainian].

9. Bilynska, M. M., Radysh, Ya. F. (Eds.). (2013). *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia* [Public health policy]. (Vols. 1). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

10. Baieva, O. V., et al. (2007). *Upravlinnia pidpriemnytskoiu diialnistiu v haluzi okhorony zdorovia* [Managing Entrepreneurship in Healthcare]. Kyiv [in Ukrainian].

11. Bilynska, M. M., Vasiuk, N. O., Firsova, O. D. (2018). *Medyko-sotsialni zasady publichnoho vriaduvannia u sferi okhorony zdorovia* [Medical-social principles of public governance in health]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

12. Solonenko, I. M., et al. (2010). *Derzhavne upravlinnia u sferi okhorony zdorovia: suspilni potreby ta pidhotovka kadrov* [Public administration in health care: public needs and staff training]. Kyiv [in Ukrainian].

13. Kryzyna, N. P., Istomin, S. V. (2009). *Stan zakonodavstva Ukrainy v haluzi okhorony zdorovia ta harmonizatsiia yoho do zakonodavstva yevropeiskyykh krain* [State of Ukrainian legislation in the field of health care and its harmonization with the legisla-

tion of European countries]. *Ukraina. Zdorovia natsii – Ukraine. The nation's health*, 3, 97-101 [in Ukrainian].

14. Krynychna, I. (2015). Derzhavne rehuliuvannia reformuvannia haluzi okhorony zdorovia v Ukraini: analiz ochikuvanykh rezultativ realizatsii reform [State regulation of health sector reform in Ukraine: analysis of expected results of reforms implementation]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – State Administration and Local Self-Government*, 2, 137-147. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_16 [in Ukrainian].

15. Avad, A. S. M. (2018). Antykryzove upravlinnia rozvytkom u sferi okhorony zdorovia [Crisis management of health care development]. *Candidate's thesis*. Poltava: Poltavska derzhavna ahrarna akademiia Ministerstva osvity i nauky Ukrainy. Retrieved from <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/bitstream/123456789/4542/1/dysertaciya-avad.pdf> [in Ukrainian].

16. Kuzmenko, V. (2007). Sposoby podolannia kryzy u sferi okhorony zdorovia [Ways of overcoming the crisis in health care]. *Personal – Personnel*, 9. Retrieved from <http://personal.in.ua/article.php?id=584> [in Ukrainian].

17. Furtak, I. I., Buryi, I. V., Havchak, I. Yu., Hrynash, V. M. (2012). Upravlinnia antykryzovymy zakhodamy v systemi okhorony zdorovia Ukrainy [Management of Crisis Measures in the Ukraine Health Care System]. *Ukraina. Zdorovia natsii – Ukraine. Nation's health*, 2-3, 128-131. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uzn_2012_2-3_26 [in Ukrainian].

18. Ukraine health system buckling under weight of humanitarian crisis (n.d.). *www.who.int*. Retrieved from https://www.who.int/hac/ukraine_notejanuary2015.pdf?ua=1&ua=1 [in Ukrainian].

19. Sazonets, I. L., Zyma, I. Ya. (2018). Vyznachennia problem ta osnovnykh napriamiv reformuvannia systemy okhorony zdorovia Ukrainy [Determination of problems and basic directions of reforming the health care

system in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 12. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1343> [in Ukrainian].

20. Rozporiadzhennia KMU “Pro skhvalennia Kontseptsii reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia” : vid 30.11.2016 r., № 1013-r [Order of CMU “On approval of the Health Care Financing Reform Concept” from November 30, 2016, № 1013-p]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

21. Zakon Ukrainy “Osnovy zakonodavstva pro okhoronu zdorovia” : vid 19 lystopada 1992 roku, № 2801-XII [Law of Ukraine “Fundamentals of Health Care Law” from November 19, 1992, № 2801-XII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy “Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naselennia” : vid 19.10.2017, № 2168-VIII [Law of Ukraine “On State Financial Guarantees of Health Services for the Population” : from October 19, 2017, № 2168-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> [in Ukrainian].

23. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia zakonodavstva z pytan diialnosti zakladiv okhorony zdorovia” : vid 6 kvitnia 2017 r., № 2002-VIII [Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Legislation on the Activities of Health Care Institutions” : of April 6, 2017, № 2002-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19> [in Ukrainian].

24. Adamska, O. S. (2019). Zakonodavstvo Ukrainy pro bankrutstvo ta finansovu spromozhnist yak osnova zakonodavstva v haluzi antykryzovoho upravlinnia v Ukraini [Legislation of Ukraine on bankruptcy and fi-

nancial capacity as the basis of legislation in the field of crisis management in Ukraine]. V. S. Zahorskyi, A. V. Lipentsev (Eds.). *Problemy rozvytku publichnoho upravlinnia v Ukraini – Problems of development of public administration in Ukraine* : Proceedings of International Research Practice Conference. (pp. 9-13). Lviv : LRIDU NADU [in Ukrainian].

25. Harafonova, O. I. Yankovyi, R. V. (2014). Zastosuvannia innovatsii ta innovatsiinykh metodiv antykryzovoho upravlinnia na vitchyznianskykh pidpriemstvakh lehkoi promyslovosti v umovakh kryzovoho stanu v kraini [Application of innovations and innovative methods of crisis management at domestic enterprises of light industry in the conditions of crisis in the country]. *Naukovyi*

visnyk Chernihivskoho derzhavnoho instytutu ekonomiky i upravlinnia. Serii 1 : Ekonomika – Scientific Bulletin of the Chernihiv State Institute of Economics and Management. Series 1: Economics, 4, 66-71. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/NvChdieu_2014_4_11 [in Ukrainian].

26. Shehedyn, Ya. Yu. (2017). Pravovyi ta orhanizatsiinyi mekhanizmy realizatsii na rehionalnomu rivni derzhavnoi polityky v haluzi medsestrynstva [Legal and organizational mechanisms for implementation of the state policy in the field of nursing at the regional level]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – The efficiency of public administration*, 2, 129-137. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_2_17 [in Ukrainian].

Ковач Валерія Омелянівна,

кандидат технічних наук, заступник директора з наукової роботи, Навчально-науковий інститут неперервної освіти, Національного авіаційного університету, 03058, м.Київ, проспект Космонавта Комарова, 1, тел.: (044) 406-72-10, e-mail: valeriiakovach@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1014-8979>

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ РИНКУ ПРАЦІ

Анотація: У статті зазначено основні напрямки державного регулювання зайнятості населення, які являють собою сукупність соціально-економічних заходів та інструментів, спрямованих на усунення диспропорцій між попитом і пропозицією робочої сили з метою досягнення збалансованої і раціональної структури зайнятості. Систему забезпечення зайнятості населення пропонується визначити як сукупність державних органів і організацій, що здійснюють реалізацію політики зайнятості населення, і включає різні рівні управління, службу зайнятості, нормативно-правову базу та державні гарантії зайнятості та захисту від безробіття. Пропонується серед основних напрямків державної політики зайнятості виділити заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття та заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття. Представлена їх класифікація. Визначено, що особлива роль у процесі стабілізації зайнятості відводиться зниженню податків на прибуток і збільшенню норм амортизації. Зазначено, що поряд із проблемою вибору стратегії стабілізаційної політики гостро стоїть і проблема її практичної реалізації. Розглянута та проаналізована програма громадських робіт, як один із напрямів соціального захисту незайнятого населення і розглядається як спосіб досить швидкого пом'якшення проблем безробіття. Визначено, що створення постійних робочих місць у державному секторі означає безпосереднє збільшення зайнятості в органах державного управління всіх рівнів і в державному секторі економіки, враховуючи структури, не орієнтовані на отримання прибутку. Зазначено, що значне місце у політиці зайнятості відводиться створенню постійних спеціалізованих робочих місць і підприємств (наприклад, для інвалідів) у рамках державного сектору економіки. Проаналізовано дієвіші засоби збільшення зайнятості, а саме, заходи щодо стимулювання розвитку малого підприємництва і сприяння самозайнятості населення (у т. ч. фермерство), особливо якщо такі заходи набувають широкомасштабного характеру. Зазначена провідна роль професійної підготовки і перепідготовки незайнятого населення. Запропоновано розробити довгостроковий прогноз попиту на різні види праці. Розглянуто обставини, з якими пов'язані ускладнення в дії механізму територіального розподілу зайнятості. Запропоновано механізм забезпечення зайнятості в працевиткових галузях і регіонах, який містить: по перше, визначення працевиткових організацій та визначення працевиткових галузей і регіонів, по друге, розробка

плану підтримки зайнятості наймачами. Після цього розробляються соціально-економічні заходи забезпечення зайнятості. До основних заходів віднесено: заходи по запобіганню безробіттю; заходи щодо стимулювання звільнених до повторного працевлаштування; компенсація виплат по заробітній платі працівникам в умовах: тимчасового припинення роботи; перенавчання, підвищення кваліфікації; тимчасового переведення на іншу роботу; підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації кадрів та ін. Зазначено, що різкий перехід до вільного ціноутворення у сфері житла, транспорту, комунальних послуг, охорони здоров'я і освіти призводить до негайного і, як правило, значного підвищення вартості життя. Визначено, що сучасна концепція політики зайнятості населення передбачає посилення регулюючої функції держави в соціально-трудовій сфері з метою формування раціональної структури зайнятості та підвищення ефективності використання трудового потенціалу країни.

Ключові слова: державна політика зайнятості, регулювання зайнятості населення, ринк праці, працевлаштування.

Kovach Valeriia Omelianivna,

PhD in technical sciences, Deputy Director on scientific work Educational and Research Institute of Continuing Education National Aviation University Kosmonavta Komarova Ave., 1, Building 8, office 014 tel.: (044) 406-72-10, e-mail: valeriiakovach@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1014-8979>

MAIN DIRECTIONS OF THE PUBLIC POLICY FOR REGULATION OF POPULATION EMPLOYMENT IN THE CONDITIONS OF THE LABOR MARKET

Abstract: The article outlines the main points of the state regulation of employment, which are a set of socio-economic measures and instruments aimed at eliminating the imbalances between the demand and supply of labor in order to achieve a balanced and rational structure of employment. The system of employment protection is proposed to be defined as a set of state bodies and organizations that implement the employment policy of the population, and includes different levels of government, employment service, legal framework and state guarantees of employment and protection against unemployment. It is proposed to identify among the main directions of the state employment policy measures aimed at reducing the "low" unemployment rate and measures aimed at reducing actual unemployment. Their classification is presented. It has been determined that a special role in the process of employment stabilization is given to the reduction of income taxes and the increase of depreciation rates. It is noted that in addition to the problem of choosing a strategy of stabilization policy, there is also a problem of its practical implementation. The community service program has been reviewed and analyzed as one of the social protection measures for the unemployed population and is seen as a way to quickly alleviate unemployment. It is determined that the creation of permanent jobs in the state sector means an immediate increase in employment in the departments of the state administration of all levels and in the state sector of the economy, given structures that are not focused on profit. It is noted that a significant place in employment policy is devoted to the creation of permanent specialized jobs and enterprises (for example, disabled people)

within the public sector of the economy. More effective means of increasing employment are analyzed, namely, measures to promote the development of small businesses and promote self-employment of the population (including farming), especially if such measures are of a large-scale nature. The leading role of vocational training and retraining of the unemployed is outlined. It is proposed to develop a long-term demand forecast for different types of labor. The circumstances of complications in the mechanism of territorial distribution of employment are examined. A mechanism for providing employment in the loss-making industries and regions is proposed, which contains: firstly, the definition of loss-making organizations and the definition of loss-making industries and regions, and secondly, the development of a plan to support employment by employers. Subsequently, socio-economic employment measures are developed. The main measures include: measures to prevent unemployment; measures to encourage those who are made redundant; compensation of wages and salaries to employees in conditions of: temporary termination of work; retraining, training; temporary transfer to another job; training, retraining and advanced training of personnel, etc. It is noted that the abrupt transition to free pricing in housing, transport, utilities, health care and education leads to an immediate and, as a rule, significant increase in the cost of living. It is determined that the modern concept of employment policy implies strengthening of the state's regulatory function in the social and labor sphere in order to form a national structure of employment and increase the efficiency of using the labor potential of the country.

Keywords: state employment policy, regulation of population employment, labor market, employment.

Постановка проблеми. Особливе місце серед інструментів реалізації державної соціальної політики, спрямованої на забезпечення зайнятості працездатного населення, посідає ринок праці. На жаль, процес формування ринку праці протікає стихійно, без цілеспрямованої дії на цей процес органів державного управління. Розробка шляхів, засобів і методів такої дії потребує дослідження суті, змісту, принципів, а також умов функціонування ринку праці.

Останнім часом акцент у діяльності з регулювання ринку праці переноситься з пасивних шляхів вирішення проблем його функціонування на активні, а децентралізація даного ринку посилює значення регіональної зайнятості. Це передбачає формування на регіональних ринках праці

сукупності відповідних установ та інститутів, які покликані створювати нормативно-правові та організаційно-економічні умови проведення активних заходів сприяння зайнятості та працевлаштування населення. Таким чином, можна говорити про необхідність удосконалення механізмів державного регулювання ринку праці.

Рішення даної задачі вимагає пошуку нових підходів та відповідної наукової проробки теоретичних і методичних проблем формування механізмів державного регулювання зайнятості населення в умовах ринку праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вагомий внесок у аналіз сучасного стану ринку праці та розвитку робочих

місць в системі механізмів подолання фінансово-економічної кризи в Україні здійснили А. В. Бодюк [1], С. М. Бабич [2], О.В. Бражко [3], С. Дерев'янка [4], О.І. Цимбал [5] та ін. Разом з тим, в сучасних умовах, подальших досліджень потребують питання саме державного регулювання зайнятості населення, що сприятиме вдосконаленню соціального захисту безробітних.

Формування мети статті. Визначити основні напрямки державної політики регулювання зайнятості населення в умовах ринку праці та розробка механізму забезпечення зайнятості в працевзбиткових галузях і регіонах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед основних напрямків державної політики зайнятості можна виділити заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття та заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття.

До заходів, спрямованих на скорочення фактичного безробіття відносять:

- антициклічну (макроекономічну стабілізаційну) політику
- створення тимчасових робочих місць,
- створення постійних робочих місць, створення умов для скорочення обсягу пропозиції праці.

До заходів, спрямованих на скорочення «природного» рівня безробіття пропонується віднести:

- цільове субсидування зайнятості в приватному секторі;
- політику в галузі професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації (у тому числі цільові програми);

- створення сприятливих інституційних умов функціонування ринку праці;

- регіональну політику зайнятості.

Заходи макроекономічної стабілізаційної політики покликані забезпечити повніше використання економічних ресурсів і стабільний рівень цін. Фундаментальним регулятором ринку праці в кейнсіанській моделі є держава, яка впливає на сукупний попит на товари і послуги. З точки зору кейнсіанців, найефективнішим і надійнішим стабілізаційним засобом є фіскальна політика, тобто маніпулювання розміром державних витрат, а в періоди підвищення інфляції (так званого інфляційного підйому) – обмеження сукупного попиту за рахунок збільшення податків [6].

Оцінюючи можливі результати проведення політики управління попитом, важливо мати на увазі, що при цій величині дефіциту державного бюджету його стимулююча дія на економіку залежить від методів фінансування дефіциту (так само, як при цій величині бюджетного надлишку його дефляційний вплив залежить від того, у який спосіб він ліквідується). Так, фінансування бюджетного дефіциту за рахунок позик у населення з великою мірою вірогідності призводить «до ефекту витиснення»: державні позики розширюють попит на гроші, підвищують відсоткову і тим самим витискають певну кількість приватних інвестицій, які інакше могли бути прибутковими. У цьому сенсі створення грошей є більш стимулюючим способом фінансування дефіцитних витрат порівняно з розширенням позик. Кінцевий же результат дії бюджетного де-

фіциту на сукупні витрати залишається значною мірою непередбачуваним.

На відміну від кейнсіанців, неокласики (А. Маршал, А. Пігу, Дж. Пері, А. Лафер) бачать сильніший стабілізаційний засіб у кредитно-грошовій політиці держави. Наприклад, навряд чи допоможе розв'язати проблему безробіття, пов'язану з часовим лагом, скажімо, в кораблебудуванні. Нарешті, велика частина державних інвестиційних проектів реалізується з істотним часовим лагом: наприклад, рішення приступити до будівництва нових лікарень може мати тривалий роками ефект з точки зору розширення зайнятості, а максимум такого ефекту може збігатися з циклічним підйомом на рівні приватних інвестицій.

Задача безпосередньої стабілізації рівня приватних інвестицій за допомогою норми відсотка ускладнюється тією обставиною, що інвестиції мають переважно довгостроковий характер.

Несподіване призупинення інвестиційного проекту, що передбачає значний обсяг неподільних витрат, призведе до істотних матеріальних збитків. Крім того, норма відсотка не є тим ідеальним ціновим механізмом, який дозволяв би зберігати обсяг інвестицій приблизно на одному рівні [1].

Готовність бізнесменів інвестувати залежить не лише від величини норми відсотка, але й від оцінки ними перспектив розширення попиту, а також від їх очікувань, пов'язаних з економічним курсом уряду і передусім з мірою жорсткості фіскальної і грошової політики. Нарешті, ще один можливий варіант макроекономічної стабілізації зайнятості полягає в тому, щоб добитися зміни споживчих витрат у зворотному напрямі порівняно

з приватними інвестиціями. Мабуть, як і у випадку з державними витратами, різкі зміни в рівні споживання з метою стимулювання додаткового припливу приватних інвестицій навряд чи можуть забезпечити ефективне вирішення проблеми безробіття.

Але якщо потрібні порівняно невеликі зміни в обсязі у межах цього наукового напрямку найбільш авторитетні позиції з цього питання посідають монетаристи, які виступають проти проведення дискретної антиінфляційної кредитно-грошової політики, що полягає передусім у стабілізації відсоткової ставки, і захищають так зване монетарне правило, яке зв'язує розширення грошової пропозиції із середнім зростанням реального обсягу виробництва.

Особлива роль у процесі стабілізації зайнятості відводиться різним заходам щодо стимулювання приватних інвестицій і підвищення їх прибутковості. До таких заходів передусім відносяться зниження податків на прибутки і збільшення норм амортизації.

Поряд із проблемою вибору стратегії стабілізаційної політики гостро стоїть і проблема її практичної реалізації. Насамперед треба визнати, що практично неможливо повністю усунути або передбачати коливання в рівні інвестицій і, отже, зайнятості. Справа в тому, що частина збільшення приватних інвестицій (купівля капітального устаткування) викликана не збільшенням сукупних витрат, а зрушеннями в структурі попиту і змінами в технології.

Створення тимчасових робочих місць у державному секторі (програми громадських робіт). Зазвичай цей напрям політики зайнятості є одним із

напрямів соціального захисту незайнятого населення і розглядається як спосіб досить швидкого пом'якшення проблем безробіття [2, с. 164; 3, с. 52]. Програми громадських робіт реалізуються, як правило, на регіональному рівні під контролем місцевої влади, як джерела фінансування використовуються місцеві бюджети, а також спеціальні фонди (фонди страхування від безробіття, фонди сприяння зайнятості і т. д.). Найчастіше громадські роботи організовуються на підприємствах державної (муніципальної) власності, іноді – спеціалізованими підприємствами по організації і проведення громадських робіт.

Оплачувані громадські роботи організовуються для:

- осіб, які не мають роботи;
- зайнятих трудовою діяльністю осіб, які виявили бажання працювати у вільний від основної роботи час;
- учнівської та студентської молоді, яка виявила бажання працювати у вільний від навчання час; пенсіонерів, інвалідів.

Оплачувані громадські роботи повинні мати суспільно корисну спрямованість, відповідати потребам певної адміністративно-територіальної одиниці та сприяти її соціальному розвитку [7].

У той же час варто зазначити, що на практиці реалізація багатьох програм громадських робіт неминуче пов'язана зі значним часовим лагом, що знижує, а іноді і зводить нанівець їх антициклічний ефект. Деякі дослідники зазначають також наявність «ефекту фіскального заміщення», який полягає в наступному: місцева адміністрація виявляється зацікавленою в тому, щоб замінити програмами зайнятості,

фінансовими центральною владою, ті проекти, які інакше вона була б вимушена фінансувати самостійно (наприклад, проекти з благоустрою територій і будівництва комунікацій).

Таким чином, реальний ефект програм громадських робіт з точки зору зниження рівня безробіття може бути менше, ніж уявляється (за оцінками американських учених, «ефект фіскального заміщення» торкається в США від 30 до 50 % величини коштів, спрямованих із централізованих джерел на фінансування програм громадських робіт).

Створення постійних робочих місць у державному секторі означає безпосереднє збільшення зайнятості в органах державного управління всіх рівнів і в державному секторі економіки, враховуючи структури, не орієнтовані на отримання прибутку. До цього ж напряму політики зайнятості відноситься створення постійних спеціалізованих робочих місць і підприємств (наприклад, для інвалідів) у рамках державного сектору економіки [4].

Створення умов для зменшення пропозиції праці. Цей напрям політики зайнятості припускає такі основні заходи:

- стимулювання дострокового виходу на пенсію;
- збільшення тривалості обов'язкової освіти;
- строгий контроль за імміграцією.

Дієвішим засобом збільшення зайнятості уявляються заходи щодо стимулювання розвитку малого підприємництва і сприяння самозайнятості населення (у т. ч. фермерство), особливо якщо такі заходи набувають широкомасштабного характеру.

Надаючи фінансову (пільгові кредити, податкові пільги) і організаційно-правову підтримку початкуємим підприємцям – початківцям (у т. ч. безробітним, які відкривають власну справу), держава може не лише сприяти формуванню конкурентного економічного середовища, заохочувати розвиток певних сфер діяльності, галузей і регіонів, але й фактично брати участь у створенні постійних робочих місць в приватному секторі [5].

Субсидування зайнятості, як вже зазначалося, має, як правило, цільовий характер. Так, працедавці, які наймають молодь (встановлюються відповідні вікові межі), отримують право на певні податкові знижки з розрахунку на одного молодого працівника протягом певного терміну. Ідея полягає в тому, щоб подолати звичайне небажання працедавців наймати молодих працівників, які не мають трудового досвіду, а також забезпечити таким працівникам можливість набуття необхідного досвіду протягом декількох років зайнятості, яка субсидується. Передбачається, що надалі вони зможуть успішно конкурувати на ринку праці.

Серед інших форм цільового субсидування зайнятості можна назвати надання субсидій з розрахунку на одного працівника малому бізнесу, діючому в певних галузях економіки і розташованому в депресивних регіонах; надання в тих же депресивних регіонах компенсаційних виплат працедавцям, які використовують працівників на умовах неповного робочого часу замість звільнень. Очевидно, що подібні заходи можуть розглядатися як елементи регіональної політики зайнятості.

Характеризуючи субсидування зайнятості як інструмент економічної політики держави, не можна обійти увагою і серйозні аргументи проти широкого використання відповідної практики. Суть їх зводиться до наступного. По-перше, як правило, неможливо перевірити обґрунтованість заявок фірм і підприємств на отримання такого роду субсидій – у працедавців, наприклад, виникає бажання перебільшити масштаби необхідних звільнень. По-друге, надзвичайно складно визначити, які з фірм і підприємств – претендентів на субсидії, є в довгостроковому плані життєздатними і лише переживають тимчасові труднощі, пов'язані з економічним спадом, а які з них не мають перспектив розвитку. і «неправильного» розміщення ресурсів.

Політика у галузі професійної підготовки і перепідготовки. Професійне навчання і перепідготовка незайнятого населення «...покликане сприяти ефективному використанню трудового потенціалу особистості, підвищенню її соціальної та професійної мобільності, виступають засобом профілактики масового безробіття, відігравати значну роль у підготовці кадрів для структурної і технологічної перебудови галузей економіки...» [8, с. 6].

Ще помітнішого результату можна було б досягти шляхом первинної підготовки «правильної» кількості працівників потрібної кваліфікації в основних ланках освітньої системи. Для цього потрібно було б розробити довгостроковий прогноз попиту на різні види праці. На жаль, подібне довгострокове прогнозування – одна з найбільш важковирішуваних економічних проблем, особливо якщо врахувати необхідність досить глибокої

деталізації при складанні переліку спеціальностей, без чого цей прогноз втрачає практичну цінність.

Зупинимося докладніше на тих обставинах, з якими пов'язані ускладнення в дії механізму територіального розподілу зайнятості.

Практика показує, що рух робочої сили з депресивних і працевзбиткових регіонів (це можуть бути регіони, що переживають економічний спад, зокрема, у зв'язку з конверсією виробництва; аграрні регіони; малі провінційні міста), в ті регіони, де рівень економічної активності вище і показники безробіття, відповідно, відносно невисокі (наприклад, великі індустріальні центри), часто призводить до подальшого соціально-економічного занепаду перших і до перенаселеності останніх.

Аналіз показує: подібне явище пов'язане передусім з тим, що процес територіального руху робочої сили відбувається в умовах дії таких цін на життєво важливі послуги, які значно відрізняються від тих, які встановилися б в стані рівноваги на ринках цих послуг [9, с. 460]. Йдеться про так звані «соціальні» або «політичні» ціни на житло, транспортні, медичні й комунальні послуги. У ринковій економіці подібні ціни встановлюються на послуги, що надаються державними підприємствами. Це також можуть бути ціни на послуги приватного сектору, що субсидуються або регульовані державою, тобто ціни, вільний рух яких обмежений.

В умовах дії «соціальних» цін та нестабільної політичної ситуації в регіоні жителі цих регіонів переїжджають у розвиненіші в економічних відносинах регіони, маючи на увазі

величину витрат, що не враховує ті соціальні витрати, які несе суспільство у зв'язку з тим, що ці люди міняють місце проживання. Такі витрати фактично перекладаються на рядового платника податків. Пропонуємо механізм забезпечення зайнятості в працевзбиткових галузях і регіонах (рис. 1).

Необхідно мати на увазі, що різкий перехід до вільного ціноутворення у сфері житла, транспорту, комунальних послуг, охорони здоров'я і освіти призводить до негайного і, як правило, значного підвищення вартості життя. При цьому відповідне підвищення рівня заробітної плати на цьому локальному ринку праці відбувається набагато повільніше – через її інституційну жорсткість. У результаті неминучий певний відтік робочої сили з великих міст і збільшення безробіття в національному масштабі.

Висновки. Зазначено основні напрямки державного регулювання зайнятості населення, які являють собою сукупність соціально-економічних заходів та інструментів, спрямованих на усунення диспропорцій між попитом і пропозицією робочої сили з метою досягнення збалансованої і раціональної структури зайнятості. Системі забезпечення зайнятості населення пропонується визначити як сукупність державних органів і організацій, що здійснюють реалізацію політики зайнятості населення, і включає різні рівні управління, службу зайнятості, нормативно-правову базу та державні гарантії зайнятості та захисту від безробіття.

Таким чином, сучасна концепція політики зайнятості населення передбачає посилення регулюючої функції держави в соціально-трудовій сфері

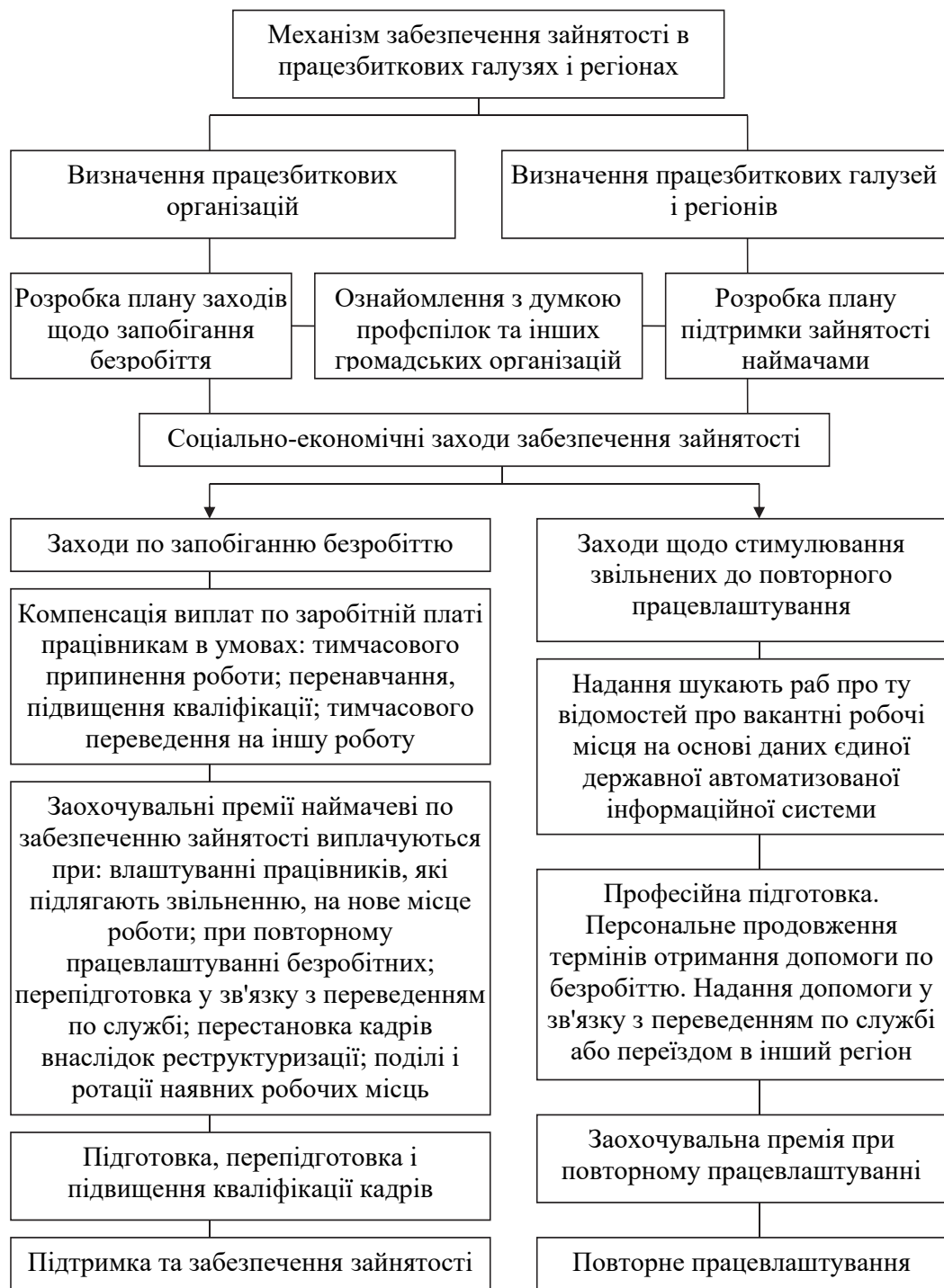


Рис. 1. Механізм забезпечення зайнятості в працевиткових галузях і регіонах

з метою формування раціональної структури зайнятості та підвищення ефективності використання трудового потенціалу країни. Це передбачає активізацію міжгалузевого перерозподілу трудових ресурсів на користь сфери послуг та соціального сектору економіки, скорочення надлишкової

та неповної вимушеної зайнятості, зниження рівня незареєстрованої безробіття і сприяння її трансформації в сферу реєстрованої зайнятості, надання безробіттю переважно структурно-технологічного характеру, а також вдосконалення соціального захисту безробітних.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Інвестиції та ринок праці [Текст] / А. В. Бодюк [и др.]; заг. ред. П. В. Мельник; Державна податкова адміністрація України, Академія держ. податкової служби України. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – 144 с.
2. Бабич, С. М. Сучасний ринок праці в економічній системі [Електронний ресурс] / С. М. Бабич // Бізнес Інформ. – 2012. – № 10. – С. 160-164. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/binf_2012_10_38.pdf
3. Бражко, О.В. Сучасний стан розвитку ринку праці на регіональному рівні [Текст] / О.В. Бражко // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. – 2008. – № 4. – С. 47-53 (Серія «Державне управління»).
4. Дерев'янка, С. Соціально-економічне становище інвалідів в Україні та проблеми їх соціального захисту за умов трансформаційної економіки [Текст] / С. Дерев'янка // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 4. – С. 12-16.
5. Цимбал, О.І. Розвиток робочих місць в системі механізмів подолання фінансово-економічної кризи [Текст] / О.І. Цимбал // Матеріали міжнародної наукової конференції «Розвиток продуктивних сил України: від В.І. Вернадського до сьогодні (м. Київ 20 березня 2009 р.)». – К.: РВПС України НАН України, 2009. – Ч. 3. – С. 199-201.
6. Кейнс, Дж. Общая теория занятости, процента и денег. Серия «Классики экономической науки – XX век» [Текст] / Дж. Кейнс. – М.: Гелиос АРВ, 2002. – 352 с.
7. Постанова «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт» від 10 вересня 2008 р. № 839 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/839-2008-п>
8. Богиня Д. Трансформаційні процеси в системі формування національного ринку праці: інституційний аспект [Текст] / Д. Богиня // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 1. – С. 3-8.
9. Величко, К. Ю. Ринок праці на сучасному етапі становлення і розвитку глобалізованої економічної системи [Електронний ресурс] / К. Ю. Величко, Л. Л. Носач // Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг. – 2009. – Вип. 2. – С. 457-465. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/esprstp_2009_2_66.pdf

REFERENCES:

1. Bodiuk, A. V. (2002). *Investytsii ta rynok pratsi [Investments and the labor market]*. P. V. Melnyk (Eds.). Irpin: Akademiia DPS Ukrainy [in Ukrainian].
2. Babych, S. M. (2012). *Suchasnyi rynok pratsi v ekonomichnii systemi [The modern labor market in the economic system]*. *Biznes Inform – Business Inform*, 10, 160-164. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/binf_2012_10_38.pdf [in Ukrainian].
3. Brazhko, O.V. (2008). *Suchasnyi stan rozvytku rynku pratsi na rehionalnomu rivni [The current state of development of the labor market at the regional level]*. *Derzhava ta rehiony: Naukovo-vyrobnychy zhurnal – States and Regions: Scientific and Production Journal*, 4, 47-53 [in Ukrainian].
4. Derevianko, S. (2005). *Sotsialno-ekonomichne stanovyshe invalidiv v Ukraini ta problemy yikh sotsialnoho zakhystu za umov transformatsiinoi ekonomiky [Socio-economic situation of disabled people in Ukraine and problems of their social protection in the conditions of transformational economy]*. *Ukraina: aspekty pratsi – Ukraine: aspects of work*, 4, 12-16 [in Ukrainian].
5. Tsymbal, O.I. (2009). *Rozvytok rob-ochykh mist v systemi mekhanizmiv podolannia finansovo-ekonomichnoi kryzy [Job Development in the System of Mechanisms for Overcoming the Financial and Economic Crisis]*. *Rozvytok produktyvnykh syl Ukrainy: vid V.I. Vernadskoho do sohodennia –Development of the Productive Forces of Ukraine: from V.I. Vernadsky to today: Proceedings of the International Scientific Conference*. (Vols.

3). (pp. 199-201). Kyiv: RVPS Ukrainy NAN Ukrainy [in Ukrainian].

6. Keynes, J. (2002). *Obshchaia teoriia zaniatosty, protsenta i deneg. Seryia «Klassiki ekonomicheskoi nauki – XX vek» [The General Theory of Employment, Interest and Money]*. Moscow: Helyos ARV [in Russian].

7. Postanova «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro poriadok orhanizatsii ta provedennia oplachuvanykh hromadskykh robit» vid 10 veresnia 2008 r., № 839 [Resolution «On Approval of the Regulations on the Organization and Conduct of Paid Public Works»]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/839-2008-p> [in Ukrainian].

8. Bohynia, D. (2005). Transformatsiini protsesy v systemi formuvannia natsionalnoho rynku pratsi: instytutsiinyi aspekt [Transformational processes in the system of formation of the national labor market: institutional aspect]. *Ukraina: aspekty pratsi – Ukraine: aspects of work*, 1, 3-8 [in Ukrainian].

9. Velychko, K. Yu., Nosach, L. L. (2009). Rynok pratsi na suchasnomu etapi stanovlennia i rozvytku hlobalizovanoi ekonomichnoi systemy [Elektronnyi resurs]. *Ekonomichna stratehiia i perspektyvy rozvytku sfery torhivli ta posluh – Economic strategy and prospects of development of trade and services*, 2, 457-465. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/es-prstp_2009_2_66.pdf [in Ukrainian].

Паутов Вадим Олексійович,

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 03038 Україна, м. Київ, Нововокзальна, 17, тел.: +380633166602, email: v.pautov@nabu.gov.ua, <https://orcid.org/0000-0002-0587-6293>

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена розкриттю основних проблем функціонування органів протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України. Встановлено, що корупцію слід розуміти як системну проблему, якою вразилися усі суспільні прошарки, і протидія їй з нею потребує об'єднаних зусиль усіх суспільних прошарків. Визначено заходи, які потрібно здійснити для створення спеціальних антикорупційних інституцій. Наведено основні проблеми забезпечення національної безпеки в контексті запобігання та боротьби з корупцією, зокрема політичні, економічні, соціальні, правові, управлінські, психологічні та культурно-етичні. Визначено напрями досліджень проблеми корупції в органах публічної влади, зокрема інституційно-правовий, організаційно-управлінський, аксіологічний та етико-культурний. Визначено проблеми, пов'язані з реалізацією антикорупційної політики. Встановлено, що усі проблеми функціонування органів протидії корупції можна розподілити на три групи: перша група (пов'язана з тим, як виникає та поширюється корупція в суспільному та державному просторі, зокрема, це проблеми: політико-правового (наявність політичної нестабільності), економічного (слабка система оплати праці держслужбовців), соціального (слабке громадянське суспільство), правового (нерозвинене антикорупційне законодавство), управлінського (наявність структурно-функціональних недоліків системи держорганів), психологічного (поширюється думка, що індивідуальна корупція є безглуздою), етичного (існують подвійні моральні стандарти щодо корупційного явища), контрольного (відсутній дієвий контроль з боку громадянського суспільства) та кадрового характеру (відсутні фахово підготовлені кадри з набором відповідних етичних якостей)); друга група (пов'язана з тим, наскільки ефективно та результативно реалізуються антикорупційні заходи). Встановлено, що велика проблема, з якою стикаються під час своєї діяльності органи боротьби з корупцією, полягає у прагненні високопосадовців, на яких поширюються повноваження таких структур, до збереження свого впливу на коло цих процесів. З'ясовано, що антикорупційна боротьба в нашій країні утруднюється тим, що мережа корупційних стосунків поширилася на кожен рівень влади та управління, у межах політичного процесу в цілому.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, національна безпека, антикорупційні інституції, публічна влада, антикорупційна боротьба.

PROBLEMS OF FUNCTIONING OF BODIES AGAINST CORRUPTION IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Abstract. The article is devoted to revealing the main problems of functioning of anti-corruption bodies in the system of ensuring national security of Ukraine. It has been established that corruption should be understood as a systemic problem affecting all social strata, and counteracting it requires the combined efforts of all social strata. Measures to be taken to create special anti-corruption institutions are identified. The main problems of ensuring national security in the context of preventing and combating corruption, in particular political, economic, social, legal, managerial, psychological and cultural-ethical, are outlined. The directions of research of the problem of corruption in public authorities, in particular institutional-legal, organizational-managerial, axiological and ethical-cultural, are determined. The problems related to the implementation of anti-corruption policy are identified. It is established that all problems of functioning of anti-corruption bodies can be divided into the following three groups: the first group (related to how corruption in the public and state space arises and spreads, in particular, the problems: political-legal (presence of political instability), economic (weak system of salaries of civil servants), social (weak civil society), legal (undeveloped anti-corruption legislation), managerial (presence of structural and functional defects of the system of state bodies), psychological (the idea that individual corruption is meaningless), ethical (there are double moral standards for corruption), control (no effective control by civil society) and personnel (no professionally trained personnel with a set of relevant); the second group (related to how effectively and effectively anti-corruption measures are implemented). It is found that a major problem faced by anti-corruption bodies in their activities is the desire of high-level officials, who are empowered by such structures, to maintain their influence on the range of these processes. It is revealed that the anti-corruption struggle in our country is complicated by the fact that the network of corruption relations has spread to every level of government and administration, within the political process as a whole.

Keywords: corruption, anti-corruption, national security, anti-corruption institutions, public power, anti-corruption struggle.

Постановка проблеми. Протидія корупції в державних владних органах – є чи не найактуальнішою в нашій державі. Об'єктивними факторами розвитку корупційних явищ засвідчується створення нею суттєвої небезпеки для функціонування суспільної системи, і нині масштабами її розповсюдження спричиняється реальна загроза нацбезпеці. Саме з цієї причини задачі протистояння корупційним виявам на загальнодержавному рівні є пріоритетними, адже ефективну боротьбу з цією суспільною проблемою можливо проводити лише при створенні та втіленні гідних інструментів, що сприятимуть організаційно-правовому забезпеченню реформування, що спрямоване на уникнення корупції у владних органах та досягнення активної участі у антикорупційній діяльності громадян. Попри ряд вжитих упродовж останніх 2 років організаційно-правових заходів щодо боротьби з корупцією, її масштабність не змінилася. Світові країни Україну часто сприймають як корумповану країну, це засвідчується низьким рейтингом за показником добропорядності, визначеного дослідженнями, які було проведено останніми роками, їх здійснили авторитетні міжнародні інституції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику органів протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України досліджували такі науковці як Є. Ангел, О. Бетлій, І. Бондар, І. Бураковський, О. Бусол, А. Бутін, К. Волох, В. Горник, І. Коліушко, В. Кравченко, С. Кравченко, В. Кравчук, О. Кузяків, В. Мовчан, А. Новак, О. Прохоренко, М. Хавронюк та інші.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою цієї роботи є розкриття

основних проблем функціонування органів протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Нині політику безпеки варто вважати важливим елементом створення української нацбезпеки, розвитку громадянської суспільної системи та захисту усіх громадян країни. Корупцію варто вважати не тільки правопорушенням, націленим на державу та громадян, вона є загрозою легітимній діяльності держорганів та безпеці населення, чинить негативний вплив на формування репутації органів влади держави, перешкоджаючи впровадженню реформ системі держуправління, чинить сильну шкоду нацбезпеці держави. Тому проблема, пов'язана із запобіганням та протидією корупції є важливою, її слід вирішити під час впровадження реформи, спрямованої на державу та суспільно-політичні процеси.

Рівень корупції в Україні не лише впливає на соціально-економічний розвиток країни, добробут населення, довіру громадян до органів державної влади, а й загрожує національній безпеці держави. Крім того, корупція гальмує сучасні процеси реформування в системі управління, які мають на меті поліпшити життєдіяльність національного суспільства, забезпечити розвиток економіки, сформувати сучасне інформаційне суспільство та позитивний імідж держави на міжнародній арені [1].

Корупцію тепер слід розуміти як системну проблему, якою вразилися усі суспільні прошарки, і протидія їй з нею потребує об'єднаних зусиль усіх суспільних прошарків. За відсутнього постійного протистояння корупції притаманна здатність розповсюджуватися, адже будь-яка держава загалом, в тому

числі й Україна, цю проблему переживає дуже гостро для того, щоб провадити системну антикорупційну політику.

Сучасний погляд на національну безпеку передбачає ширше визначення способів вирішити проблеми її забезпечення, а отже і розробки та запровадження вітчизняної політики національної безпеки.

Проблематика підтримки безпеки кожної держави включає не лише коло традиційно воєнних, а й економічних та політичних чинників, проблеми, пов'язані з історичною та національною ідентифікацією, демократизацією та стабільністю певних країн, формуванням дружнього міждержавного співробітництва тощо.

Низка процесів упродовж останніх десятиріч стала свідченням того що багаторічна і виснажлива конфронтація народів та країн є безперспективною.

Наша країна існує в просторі, де після краху соціалізму не відбулося пом'якшення суперечностей між національними інтересами, економічного, культурного та політичного суперництва.

Очевидно, що Україна у своєму національному розвитку не повинна йти шляхом повторення досвіду інших країн, а завданням її політики національної безпеки має бути освоїти сучасні форми світової цивілізаційної розбудови, враховуючи як власну історичну спадщину, так і глобалізаційні тенденції, які треба творчо осмислити та використати у державному будівництві.

Більша загроза українській незалежності полягає у політичному, економічному, культурному, інформаційному тиску з боку інших країн.

В розряд міжнародних перейшли загрози тероризму, контрабанди наркотиків, організованої злочинності.

Досвід створення спеціальних антикорупційних інституцій та їхні перші кроки свідчать про те, що процес їхнього становлення потребуватиме часу та цілої низки політично складних заходів. Серед них, перш за все, слід назвати такі [2]:

- забезпечення реальної політичної незалежності антикорупційних правоохоронних органів;
- нагальною проблемою є забезпечення дієвої координації антикорупційних органів;
- пріоритетами подальшого розвитку антикорупційного законодавства мають бути «закриття» можливостей уникнення покарання за корупційні діяння, узгодженість відповідних законодавчих та нормативних документів, уточнення повноважень антикорупційних органів, зокрема в частині оперативно-розшукової діяльності тощо;
- нагальним пріоритетом антикорупційної реформи є і залишається створення Антикорупційного суду;
- критично важливе значення має запровадження системи автоматичної перевірки електронних декларацій;
- успішне реформування системи кримінальної юстиції, пріоритетами якої мають бути зменшення дискреції суддів, прокурорів, слідчих, підвищення їхньої підконтрольності та відповідальності, насамперед дисциплінарної, за участі громадськості в дисциплінарних провадженнях.

На думку І. Бондара, В. Горника, С. Кравченка, В. Кравченка, до основних проблем забезпечення національної безпеки в контексті запобігання та боротьби з корупцією належать [3]:

- політичні (несприятливі характеристики політичної еліти, політична нестабільність, недосконалість механізмів взаємовідносин органів держав-

ної влади з політичними партіями, відсутність стійких традицій демократії, недоліки регулювання державою фінансування політичних партій, обмеження суспільно-політичних свобод, надмірна політична децентралізація);

- економічні (надлишкове втручання держави в економіку, недоліки системи оплати праці державних службовців, неадекватна податкова політика, низький рівень економічного розвитку, висока забезпеченість країни природними ресурсами тощо);

- соціальні (низька освіченість суспільства, слабкість громадянського суспільства тощо);

- правові (нерозвиненість антикорупційного законодавства, прогалини в правовому регулюванні суспільних відносин, суперечності між положеннями різних нормативно-правових актів, нечіткість або незрозумілість лінгвістичних формулювань правових норм, винятки із загальних прав та процедур, заплутаність та розпорошеність правового регулювання тощо);

- управлінські (слабка дієвість державного контролю, структурно-функціональні недоліки системи державних органів, непрозорість їх діяльності, невпорядкованість загальної адміністративної процедури, нерозвиненість адміністративного судочинства, відсутність належного організаційного забезпечення антикорупційної діяльності, недоліки надання адміністративних послуг);

- психологічні (виникнення завдяки ЗМІ корупційних стереотипів, гіперболізація в суспільній свідомості тотальної корумпованості державного апарату, поширення думки про безглуздість індивідуальної корупції тощо);

- культурно-етичні (відсутність надособистісних цінностей, ідеалів та

моральних заборон, розходження між суспільними уявленнями про корупцію та її законодавчим визначенням, існування подвійних моральних стандартів щодо корупції, нерозуміння гостроти корупційної проблеми в суспільстві).

Дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині актуалізувалися й охоплюють різні напрями – інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів та методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їхнім використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо [4].

Наступний комплекс проблем за визначенням О. Прохоренка, – це проблеми, пов'язані з реалізацією антикорупційної політики. Аналізуючи антикорупційну політику України, слід назвати чинники впливу на рівень корупції [5]: непрозорість діяльності і невідомість органів державної влади; відсутність політичної волі щодо запобігання та протидії корупції, неефективна участь у цій роботі правоохоронних структур та органів національної безпеки держави; розгалуженість дозвольно-регуляторної системи; надмірний вплив певних олігархічних груп на прийняття державних рішень та процедуру кадрових призначень; часто відсутність правил професійної етики на публічній службі; низький рівень забезпечення захисту прав власності; недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, поєднане з його недосконалістю, суперечлива діяльність судової системи у цьому напрямі; відсутність

системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади; відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики.

Завдяки проведеному аналізу є підстави для визначення ряду проблем. Перша група, пов'язана з тим, як виникає та поширюється корупція в суспільному та державному просторі, зокрема, це проблеми: політико-правового характеру (політична та управлінська еліти характеризується негативно, наявність політичної нестабільності, недосконалості механізмів взаємодії владних держорганів та політичних партій, відсутні стійкі демократичні традиції, вади державного регулювання фінансового забезпечення партійних організацій, обмежені суспільно-політичні свободи, надмірність політичної децентралізації); економічного характеру (розгалужена дозвоільно-регуляторна система; держава занадто втручається в розвиток економіки, слабка система оплати праці держслужбовців, неадекватність податкової політики, слабкий економічний розвиток, обсяги природних ресурсів тощо); соціального характеру (суспільство є малоосвіченим; слабе громадянське суспільство тощо); правового характеру (нерозвинене антикорупційне законодавство, вади правового регулювання взаємовідносин у суспільстві, ряд суперечностей між різними нормативно-правовими актами, нечіткі або незрозумілі лінгвістичні формулювання норм права, загальні права та процедури містять безліч винятків, заплутане і розпорошене правове регулювання тощо); управлінського характеру (малодієвий державний контроль,

наявність структурно-функціональних недоліків системи держорганів, їхня непрозора діяльність, невпорядкована загальна адміністративна процедура, нерозвинене адміністративне судочинство, відсутня належна організаційна підтримка антикорупційних заходів, недоліки адміністративного обслуговування); психологічного характеру (суспільство та населення психологічно сприймає та толерантно ставиться до корупційних проявів; через діяльність ЗМІ формуються корупційні стереотипи, у масовій свідомості гіперболізується тотальна корумпованість держапарату, поширюється думка, що індивідуальна корупція є безглуздою тощо); етичного характеру (відсутні надособистісні цінності, ідеали та моральні заборони, розходяться суспільне уявлення щодо корупції та її законодавче визначення, існують подвійні моральні стандарти щодо корупційного явища, неусвідомлена суспільством гострота проблеми корупції); контрольного характеру (формування інститутів контролю, водночас відсутній дієвий контроль з боку громадянського суспільства, неефективні інститути держвлади та місцевого самоврядування); кадрового характеру (відсутні фахово підготовлені кадри з набором відповідних етичних якостей (наявність чесності, відданості справі, політичної неупередженості, незаангажованості тощо); недоліки кадрового забезпечення інституції управління в державних управлінських структурах).

Проблеми другої групи пов'язані з тим, наскільки ефективно та результативно реалізуються антикорупційні заходи, зокрема: непрозора діяльність і невідповідність владних держструктур перед інститутами громадянського суспільства; відсутня політична воля стосовно попередження та протидії

корупційним проявам, неефективне залучення до цієї роботи установ правоохоронної системи та органів, що підтримують національну безпеку; відсутні професійна етика публічної служби; відсутні ефективні механізми залучення громадянського суспільства до формування і втілення антикорупційного курсу; відсутні спеціально підготовлені фахівці, які займаються формуванням та реалізацією антикорупційної політики; новостворені антикорупційні інституції діють не результативно; відсутні механізми, за якими молодь та діти формують у собі негативне ставлення до корупційних проявів; відсутнє нормативно-правове регулювання сфери формування антикорупційних поглядів у громадян.

Велика проблема, з якою стикаються під час своєї діяльності органи боротьби з корупцією, полягає у прагненні високопосадовців, на яких поширюються повноваження таких структур, до збереження свого впливу на коло цих процесів. Ефективність боротьби з корупцією ґрунтується на потребі розробити наукову концепцію попередження цього явища. Один із головних принципів такої концептуальної моделі полягає у тому, щоб сприймати корупцію як соціально зумовлене явище. Це допоможе при розробці адекватних стратегії і тактики, визначенні відповідних цілей, засобів їх реалізації, рівня необхідної матеріальної, фінансової, організаційної та правової підтримки.

З огляду на вищесказане, можемо дійти висновку, що для розв'язання корупційної проблематики в системі забезпечення національної безпеки треба необхідне: забезпечення принципів незалежності діяльності структур антикорупційного спрямування та унеможливлення їхньої політичної залежності від правлячої верхівки; налагодження

ефективної роботи НАЗК, НАБУ і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і обов'язкового інформування населення щодо результатів їхньої роботи; запровадження роботи електронного декларування та держзакупівель; здійснення реформи судочинства, формування чесного і невідкупного судового корпусу, що буде керуватися верховенством права; законодавче закріплення необхідності проводити поліграфічне дослідження під час проходження конкурсів на основні посади у державній службі, під час просування службовими сходами тощо, що не дозволить обіймати відповідальні посади людям, що колись вчиняли або мають схильність до протиправних дій; створення інформаційних продуктів, освітніх програм, що розказують про негативні наслідки корупційних діянь, впровадження їх в інформаційний простір на різних рівнях; створення умов для залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності органів державного управління, виховання кадрів, розробка методології та становлення навичок для протидії корупції; забезпечити покарання для посадовців, що вчинили корупційний злочин, з неможливістю подальшого зайняття посади державного службовця.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, базуючись на проведеному аналізі, можна дійти висновку, що відсутні результати системної протидії корупції спричиняють зневіру населення, слабку інвестиційну привабливість, та той факт, що європейські та світові фундації не мають сильного прагнення до співпраці з нашою країною на будь-якому рівні. Унаслідок постійних корупційних скандалів та відсутності політичної волі в протидії корупції, Україна опинилася на цивілізаційному узбіччі зі зменшеними можливостями здійснити геополітичні цілі.

літичний, економічний чи інший про-
тив. Антикорупційна боротьба в нашій
країні утруднюється тим, що мережа
корупційних стосунків поширилася на
кожен рівень влади та управління, у ме-
жах політичного процесу в цілому. Ко-
рупція вразила фактично кожен гілку
влади і владний інститут, орган місце-
вого самоврядування. Антикорупційні
рішення, ухвалені на вищих державних
рівнях, є неефективними, адже їх сві-
домо блокують чи ігнорують.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ: Ін Юре, 2015. 480 с.
2. Бураковський І., Ангел Є., Бетлій О., Бутін А., Волох К., Коліушко І., Кравчук В., Кузяків О., Мовчан В., Хавронюк М. Україна проти корупції:Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр. Дніпро: Середняк Т. К., 2018, 85 с.
3. Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посіб. Київ : Ліра-К, 2016.
4. Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. Демократичне врядування. 2017. Вип. 18/19. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf.
5. Прохоренко О. Прояви корупції – загроза національній безпеці України. Науковий вісник НАВСУ. 2002. Вип. 3. С. 61-64.

REFERENCES:

1. Busol, O. Yu. (2015). *Protydiia koruptsiinii zlochynnosti u konteksti suchasnoi antykoruptsiinoi stratehii* [Counteracting Corruption Crime in the Context of Modern Anti-Corruption Strategy]. *Doctor's thesis*. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
2. Burakovskiy I., Anhel Ye., Betlii O., Butin A., Volokh K., Koliushko I., et al. (2018). *Ukraina proty koruptsii:Ekonomichnyj front. Ekonomichna otsinka antykoruptsiynykh zakhodiv u 2014-2018 rr.* [Ukraine against Corruption: The Economic Front. Economic evaluation of anti-corruption measures in 2014-2018]. Dnipro: Seredniak T. K. [in Ukrainian].
3. Bondar, I.S., Hornyk, V.H., Kravchenko, S.O., & Kravchenko, V.V. (2016). *Antykoruptsiina polityka ta zapobihannia koruptsii v publichnomu upravlinni* [Anti-Corruption Policy and Prevention of Corruption in Public Management]. Kyiv: Lira-K [in Ukrainian].
4. Novak, A. (2017). *Formuvannia ta realizatsiia natsionalnoi antykoruptsiinoi polityky na zahalnodержavnomu ta rehionalnomu rivniakh* [Formation and implementation of national anti-corruption policy at the national and regional levels]. *Demokratychnе vriaduvannia – Democratic governance*, 18/19. Retrieved from http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf [in Ukrainian].
5. Prokhorenko, O. (2002). *Proiavy koruptsii – zahroza natsionalnii bezpetsi Ukrainy* [Corruption is a threat to Ukraine's national security]. *Naukovyi visnyk NAVSU – Scientific Herald of the National Academy of Internal Affairs*, 3, 61-64 [in Ukrainian].

Швидкий Ярослав Юрійович,

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 03038 Україна, м. Київ, Нововокзальна, 17, тел.: +380938522233, email: quickyar@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9561-7112>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена розгляду зарубіжного досвіду протидії корупції та можливості його імплементації в Україні. Встановлено, що досвід, здобутий розвиненими країнами в антикорупційній боротьбі, є свідченням того, що найбільшою ефективністю у цьому питанні вирізняються ті держави, які у вирішенні відповідної проблематики використовують комплексний та дуже принциповий підхід. З'ясовано, що багато країн світу з ціллю здійснити цілеспрямовані заходи здійснили розробку, ухвалення та введення в дію спеціальних законів щодо протидії корупції. Розглянуто досвід протидії корупції у Фінляндії. Встановлено, що фінська система боротьби з корупцією не зараховує корупційні діяння до злочинів, а переважно кваліфікує як адміністративні правопорушення, за здійснення яких можна понести кримінальну відповідальність тільки у разі їхньої особливої тяжкості. Розглянуто досвід протидії корупції у Нідерландах. Встановлено, що для нашої країни необхідний позитивний досвід полягає в громадському обговоренні дієвості роботи МВС щодо того, як розслідуються корупційні скандали. Розглянуто досвід протидії корупції у Ізраїлі, Грузії, Федеративній Республіці Німеччина. Встановлено, що антикорупційна боротьба в Німеччині заснована на завданні знищити матеріальну, у першу чергу, фінансову, базу анти законних угруповань. Розкрито боротьбу з корупцією у країнах Балтії, Великій Британії, Франції, Італії та Південній Кореї. Виокремлено спільні адміністративні заходи антикорупційної боротьби кожної з цих держав та визначено кроки, які треба зробити в Україні, зокрема забезпечити чесне і відповідальне управління; домогтися цілковитої незалежності судочинства; встановити суворий нагляд за тим, чи дотримуються високі етичні стандарти для посадовців; встановити високий соціальний захист держслужбовців; гарантувати незалежність ЗМІ, залучати громадський сектор до протидії корупції; посилити закони та їхню реалізацію; створити економічні механізми; зробити ринки і конкуренцію значимішими; морально-психологічно налаштувати суспільство і весь корпус посадовців не сприймати корупцію; забезпечувати громадськість інформацією.

Ключові слова: протидія корупції, антикорупційна боротьба, корупційні діяння, заходи антикорупційної боротьби, антикорупційний стратегічний план.

FOREIGN EXPERIENCE AGAINST CORRUPTION AND THE POSSIBILITY OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Abstract. The article is devoted to the consideration of foreign experience of combating corruption and the possibility of its implementation in Ukraine. It is established that the experience gained by developed countries in the fight against corruption is a testimony to the fact that the most effective in this matter are those states which use a comprehensive and very principled approach to solving the relevant problems. It has been found that many countries around the world have pursued targeted measures to develop, adopt and enforce specific anti-corruption laws. The experience of combating corruption in Finland is considered. It has been established that the Finnish Anti-Corruption System does not classify corruption as a crime, but rather qualifies it as an administrative offense, for which it is possible to bring criminal responsibility only in case of their grave gravity. The experience of combating corruption in the Netherlands is considered. It is established that for our country the necessary positive experience is to publicly discuss the effectiveness of the work of the Ministry of Internal Affairs on how corruption scandals are investigated. The experience of combating corruption in Israel, Georgia and the Federal Republic of Germany is considered. It is established that the anti-corruption fight in Germany is based on the task of destroying the material, first and foremost, financial, base of anti-legal groups. The fight against corruption in the Baltic States, the United Kingdom, France, Italy and South Korea has been revealed. The common administrative measures of the anti-corruption struggle of each of these states are identified and the steps to be taken in Ukraine, in particular, namely: to ensure fair and responsible administration; to achieve complete independence of the judiciary; establish strict oversight of compliance with high ethical standards for officials; to establish high social protection of civil servants; to guarantee media independence, involve the public sector in combating corruption; to strengthen laws and their implementation; to create economic mechanisms; to make markets and competition more meaningful; to tune the society and the whole corps of officials not to perceive corruption morally and psychologically; and to provide information to the public.

Keywords: anti-corruption, anti-corruption, corruption, anti-corruption measures, Anti-Corruption Strategic Plan.

Постановка проблеми. Багато країн світу з ціллю здійснити цілеспрямовані заходи здійснили розробку, ухвалення та введення в дію спеціальних законів щодо протидії корупції. Деякі держави послуговуються законами, які прямо покликані боротися з корупційними діями або регулювати ряд окремих аспектів у рамках законодавства щодо протидії організований злочинності, або законів, якими регулюється державна служба (у Великобританії, Білорусі, Литві, Румунії).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику зарубіжного досвіду протидії корупції та можливості його імплементації в Україні досліджували такі науковці як С. Задворних, С. Задорожний, Т. Ільєнок, І. Коруля, Є. Немержицький, В. Семенов, О. Халковський, І. Чемерис, О. Черденченко, Д. Черніков та інші.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою цієї роботи є розгляд зарубіжного досвіду протидії корупції та можливості його імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід показав, що з розвитком корпорацій та масштабних організацій частка корумпованості саме в цій сфері збільшується і не тільки в Україні. Тому варто зосередити увагу на дослідженні цього виду корупції. В українському законодавстві немає чітко розроблених заходів та рекомендацій, що стосувалися б протидії корупційним діям в межах самої компанії. Здебільшого мова йде про корупційні дії фізичних та юридичних осіб по відношенню до посадовців, проте у багатьох країнах є розроблені рекомендації щодо проти-

дії корумпованості серед працівників компаній [1].

Фахівці зазначають, що чітка й ефективна система боротьби з корупцією, яка спирається на ефективну нормативно-правову базу й підтримку суспільства, діє у Фінляндії. Міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає її як одну з найменш корумпованих країн світу. Згідно з положеннями Кримінального кодексу Фінляндії за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як корупція, передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину [2].

Для фінського законодавства не є характерним використання терміну «боротьба» щодо вчинення певного виду злочину. В основному такі злочини попереджуються та застерігаються у відповідному правовому акті. У Фінляндії дії кваліфіковані як «корупція» караються або штрафом, або ув'язненням строком до чотирьох років, в залежності від ступеня громадської небезпеки злочину [3]. Очевидна річ, що фінська система боротьби з корупцією не зараховує корупційні дії до злочинів, а переважно кваліфікує як адміністративні правопорушення, за здійснення яких можна понести кримінальну відповідальність тільки у разі їхньої особливої тяжкості.

Іншим прикладом у протидії та боротьбі з корупцією є Нідерланди. Протидія корупції у цій країні відбувається на процедурному та інституціональному рівнях. Поширеними є такі заходи як: гласність та звітність у питаннях корупції, а також їх відкриті обговорення наслідків. Міністр

внутрішніх справ Нідерландів щороку звітує перед парламентом щодо розкритих корупційних діянь та наслідків їх покарання [4]. Для нашої країни необхідний позитивний досвід полягає в громадському обговоренні дієвості роботи МВС щодо того, як розслідуються корупційні скандали. Гласність та звітність стосовно боротьби з корупцією, як, наприклад, у Нідерландах, в Україні відсутні, необхідно внести зміни в державну антикорупційну стратегію. Так, сама Стратегія щодо питання доступності публічних даних потребує внесення відсутності звітності МВС щодо ситуації протидії корупції. Щоб подолати проблему, необхідне включення положення про щорічний звіт щодо стану антикорупційної діяльності Міністра внутрішніх справ перед Верховною Радою України.

Подібно Нідерландам, доволі вільною від корупції країною все ще є Ізраїль. Це забезпечує певне дублювання моніторингової діяльності за імовірними проявами корупції. Відповідним контролем займаються урядові організації та спеціальні підрозділи поліції, відомство Державного контролера, на яке не впливають міністерства та інші державні відомства. Цими організаціями досліджуються можливості корупційних проявів, а якщо їх виявляють, то повідомляють органам розслідування. До того ж, отримані дані обов'язково мають ставати надбанням громадськості.

На особливу увагу у світлі визначення країни, досвід антикорупційної політики якої є найбільш придатним для України, є, на нашу думку, Грузія. Ця країна обрала більш радикальну стратегію протидії корупції – гранично можливе зменшення ролі держа-

ви в регулюванні суспільних процесів. Вочевидь, головною метою цих заходів була необхідність докорінно покращити інвестиційний клімат в країні, досягти бурхливого розвитку приватного сектора. Логіка цього підходу передбачала скорочення державного апарату, максимальне роздержавлення власності, реформи податкової та митної систем, створення вільних економічних зон [5].

У Федеративній Республіці Німеччина в основу боротьби з корупцією покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається шляхом конфіскації майна і створення належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей [6].

Антикорупційна боротьба в Німеччині заснована на завданні знищити матеріальну, у першу чергу, фінансову, базу анти законних угруповань. Реалізації цього сприяють два шляхи: конфіскаційний (конфіскується майно) і створення належного правового середовища, де неможливо відмивати «брудні» гроші. До числа механізмів антикорупційного спрямування, якими користується Німеччина з іноземного досвіду, входить також план зі створення реєстру корумпованих компаній. Зміст у тому, що підприємство, яке потрапляє в такий реєстр, вже не має права виконання будь-яких державних замовлень і на неї більш пильно звертають увагу правоохоронні органи.

Досить активно намагаються боротися з корупцією уряди країн Балтії. Одночасно, на думку спеціалістів, унаслідок нескоординованості дій між правоохоронними органами Лат-

вії (боротьбу з цим негативним явищем у країні здійснюють аж 16 різних структур, у т. ч. правоохоронних), країна залишається найкорумпованішою у Європейському Союзі. У зв'язку зі вступом Литви до Європейського Союзу у заяві Європейського Парламенту теж зазначається про необхідність активізації боротьби в цій країні з корупцією та організованою злочинністю, особливо на кордоні [6].

Національне законодавство Великої Британії у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення тими чи іншими посадовими особами корупційних дій, можуть міститися у різних актах (не тільки кримінального, а також інших галузях права). З огляду на те, що законодавство у цій сфері не є кодифікованим, існувала певна складність його застосування правоохоронними органами Великої Британії. Тому МВС Великобританії внесло на розгляд заінтересованих міністерств і відомств Великобританії законопроект про боротьбу з корупцією. Оновлений законопроект узагальнює попереднє антикорупційне законодавство, і серед іншого скасовує парламентський імунітет від відповідальності за діяння, що містять ознаки корупційних. Ефективний адміністративний контроль за державними службовцями здійснюється у Великій Британії. Британську політику традиційно вважають мало корумпованою, особливо порівняно з «третім світом». Особливістю є те, що у британському праві корупція визначена досить вузько: це хабарництво або отримання винагороди чи іншого доходу в обмін на сприятливе рішення [4].

Цікавим для України видається досвід боротьби з корупцією у Грузії, яка у 2010 р. зайняла 11 місце у світовому рейтингу сприйняття корупції. Там вважають міфом, що не варто боротися з корупцією, бо це нічого не дасть. У корупції немає нічого людського. Люди об'єднані в державу не для того, щоб вона обкладала поборами блага, які повинна забезпечувати. Тому з корупцією необхідно боротися. Уряд Грузії вважає, що шлях боротьби з корупцією способом жорсткого покарання винуватих неефективний [7].

У Франції свій досвід боротьби з корупцією. У 1993 р. тут створено Центральну службу з боротьби з корупцією. На неї покладено такі важливі функції, як централізація інформації, необхідної для попередження (виявлення) фактів активної та пасивної корупції, а також надання допомоги судово-слідчим органам у випадках їх звернень. Центральна служба інформує Прокурора республіки щодо проведення розслідування. Чинне законодавство Франції містить цілий ряд нормативних актів, спрямованих на протидію корупції, насамперед пов'язаних з фінансовим зловживаннями. Так, у 1990 р. прийнято закон, згідно з яким кредитні установи мають особливо уважно ставитися до капіталів, походження яких пов'язане з організованою злочинністю. Йдеться про виявлення порушень, пов'язаних із фальсифікацією чеків та векселів, переданих на інкасацію [8].

Ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. Парламент країни заснував спе-

ціальну Генеральну Раду з боротьби з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновані окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією і окремо – Державне управління з боротьби з мафією. Завданнями цього колегіального органу є: розробка стратегії боротьби з організованою злочинністю; раціоналізація ресурсів, виділених для боротьби з організованою злочинністю, а також прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій. Італія є однією з небагатьох країн, яка відмовляється визнавати необхідність розсуду в розслідуванні. Усі ці заходи є досить ефективними в механізмі протидії корупції Італії. Приклад тому – суд над багатьма вищими посадовими особами Італії, зокрема, колишніми прем'єр-міністрами Андреотті, Краксі, Берлусконі [9].

Досить високо оцінюється і досягнення Південної Кореї у подоланні корупції. Антикорупційна політика цієї держави основана на принципі відкритості інформації про ухвалення державними службовцями різного рівня управлінських рішень. Зокрема, в країні впроваджено антикорупційну програму «OPEN», яка показала свою ефективність. Слід позитивно оцінити і погляд керівництва цієї держави на цілі антикорупційної політики, до яких віднесено: оптимізацію системи державних органів управління, забезпечення її прозорості та безкорупційності; раціональну децентралізацію економіки та збалансований регіональний розвиток; широку участь і консолідацію народу під час здійснення політичних реформ [10].

Проаналізувавши досвід антикорупційної боротьби різних держав, можна скласти уявлення про використані ними різні методи і засоби. Всі вони сприяють позитивному ефекту: зменшується (мінімізується) рівень корупції. Не треба очікувати, що повністю скопіювати чийсь досвід – це панацея для нашої країни. Україні необхідна розробка власного механізму боротьби, що враховував би національні особливості і наші традиції. А почати формуватися цей механізм повинен на підґрунті, яке дає політична воля протидіяти корупції, і появи особи-лідера, який прагнути-ме до знищення стереотипів, стати прикладом і присвятити себе державі. Наступний крок може полягати у тому, що буде введено суворий фінансовий контроль (наїефективніше буде контролювати не прибутки людини, а її видатки). Третій крок до мінімізації корупційних проявів, на нашу думку, полягає у тому, щоб розробити і впровадити механізм мінімального залучення чиновницького апарату до ухвалення рішень по отриманню різноманітних дозволів, довідок тощо. У межах четвертого кроку в антикорупційній боротьбі треба посилити освіту громадян. Неприпустимим є те, що поняття «хабар» стало невід'ємною і звичайною частиною життя для українців. П'ятий крок має полягати в наданні гідної заробітної плати, яка не стимулюватиме пошук додаткових прибутків та виправдання це рахунок корупції.

Україною прийнята всеосяжна правова основа для протидії корупції, та створено ряд незалежних антикорупційних органів, які користуються

певним кредитом довіри з боку громадськості.

Гармонізація у результаті має допомогти стабілізувати ситуацію в цьому секторі, адже упродовж останніх років корупція в нашій країні розрослася і перетворилася на одну з найбільш гострих проблем сьогодення. Існування такого негативного явища є реальною загрозою для безпеки, державного і суспільного демократичного розвитку, конституційного ладу. Україна має скористатися позитивним досвідом антикорупційних дій країн Європи під час практичної боротьби з цим цих ганебним явищем.

Проаналізувавши особливості протидії корупційним злочинам в країнах-членах ЄС, можемо осмислити, на яких засадах стоїть передова національна антикорупційна стратегія, яка зараз так необхідна Українській державі:

- наявність сильної політичної волі державного керівництва до протидії явищу корупції і сформованої на її базі єдиної державної політики у сфері протидії корупційним проявам, яка б передбачала державні, політичні, економічні, соціальні і правові заходи. Заходи ні законодавчого, ні адміністративного, ні будь-якого іншого плану, що покликані боротися з корупцією не можуть відзначитися ефективністю, якщо відсутня політична воля на кожному рівні влади;

- організація соціального контролю, здійснюваного громадянським суспільством по всій системі державного управління (неодмінна умова – це створена атмосфера прозорості) і забезпечення можливості порушувати в цих межах кримінальне переслідування відповідальних. Важлива роль тут

належить по-справжньому незалежним ЗМІ;

- гарантії незалежності судової системи. Всебічну ілюстрацію такого підходу бачимо в правоохоронних системах таких країн як Італія, Великобританія, Франція та ін.;

- організація жорсткої підзвітності людей, які мають владні повноваження, перед реально незалежною структурою, що відстежує чистоту роботи держслужбовців, а також має повноваження притягати до відповідальності посадових осіб, незважаючи на їхній статус у владній ієрархії.

Підсумовуючи все вищесказане, можемо здійснити виокремлення спільних адміністративних заходів антикорупційної боротьби кожної з цих держав та визначення кроків, які треба зробити в Україні:

- забезпечити чесне і відповідальне управління, чому сприятимуть справедливі податки, пільги та субсидії, а не заборони і дозволи, одержувані від якихось владних структур, інакше кажучи, спростити бюрократичні процедури, а також зробити прозорішими здійснювані владні повноваження;

- домогтися цілковитої незалежності судочинства;

- встановити суворий нагляд за тим, чи дотримуються високі етичні стандарти для посадовців;

- встановити високий соціальний захист держслужбовців (зарплата має переважати заробіток у межах приватного сектору, повинні бути «соціальний пакет», пенсія, пільги тощо, дозвіл на підприємницьку діяльність, якщо буде відсутній конфлікт інтересів);

- гарантувати незалежність ЗМІ, залучати громадський сектор до протидії корупції;
- посилити закони та їхню реалізацію і, відповідно, підвищити ризик покарання;
- створити економічні механізми, що дадуть змогу посадовцям збільшити свій дохід без порушень правил і законів;
- зробити ринки і конкуренцію значимішими, і за рахунок цього зменшити обсяг потенційних надходжень від корупційних дій. Останнє також включає конкуренцію у здійсненні державного обслуговування в умовах, коли одні державні органи дублюють функції інших;
- морально-психологічно налаштувати суспільство і весь корпус посадовців не сприймати корупцію;
- забезпечувати громадськість інформацією. У межах цього методу необхідно аналізувати закони, щоб надавати чітке, лаконічне і зрозуміле пояснення населенню суті їхніх прав та обов'язків, процесу судової процедури, і що вона враховує.

Також завдяки практичному досвіду країн із верховенством права у боротьбі з явищем корупції, зроблено висновок, що владі необхідно здійснити: розробку єдиної державної політики в сфері протидії корупції із окресленим комплексом державних, політичних, економічних, соціальних і правових заходів; формування спеціальної антикорупційної служби, незалежної від жодної владної гілки, яка б контролювала діяльність держорганів на різних рівнях; забезпечення незалежної роботи судочинства, як це зроблено у правоохоронних системах та-

ких країн як Італія, Сполучені Штати Америки, Велика Британія чи Франція.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отож, досвід, здобутий розвиненими країнами в антикорупційній боротьбі, є свідченням того, що найбільшою ефективністю у цьому питанні вирізняються ті держави, які у вирішенні відповідної проблематики використовують комплексний та дуже принциповий підхід. Здійснюючи узагальнення практики реформування, спрямованого на протидію корупційним проявам, можна виокремити ряд обов'язкових передумов реалізації антикорупційного стратегічного плану в нашій країні: наявна політична воля вищого державного керівництва; наявні компетентні урядові та неурядові експерти; наявна команда, яка здатна це здійснити по вертикалі; наявність громадської підтримки. Водночас, щоб поліпшити спроможність України боротися з корупцією, необхідно об'єднання цих чотирьох компонентів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Задворних С.С. Рекомендації щодо імплементації зарубіжного досвіду по боротьбі з тінізацією фінансових потоків. Інноваційна економіка. 2015. № 2. С. 200-203.
2. Черніков Д.Ю. Інформаційно-комунікаційні технології як ефективний інструмент протидії корупції. Молодий вчений. 2018. № 11(2). С. 948-950.
3. Семенов В. Кому по силам победить коррупцию?. Вечерний Харьков. 2009. № 143. С. 4.
4. Ільєнок Т.В. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції. Юридична наука. 2012. № 12 С.42-52.

5. Халковський О.М. Досвід протидії корупції у зарубіжних країнах. Економіка та держава. 2011. № 3. С. 104-106.

6. Чередниченко О.Ю. Організаційно-економічний аспект використання досвіду створення та діяльності антикорупційних структур країн ЄС в роботі щодо запобігання та протидії корупції в Україні. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2017. Вип. 58. С. 239-247.

7. Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 1. С. 170-173.

8. Немержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К. : КНТ, 2008. 368 с.

9. Чемерис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. Стратегічні пріоритети. 2009. № 3 (12). С. 110-118.

10. Задорожний С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 251 с.

REFERENCES:

Zadvornyykh, S.S. (2015). Rekomendatsii shchodo implementatsii zarubizhnoho dosvidu po borotbi z tinizatsiieiu finansovykh potokiv [Recommendations for the implementation of foreign experience in the fight against shadowing financial flows]. *Innovatsiina ekonomika – Innovative economy*, 2, 200-203 [in Ukrainian].

Chernikov, D.Yu. (2018). Informatsiino-komunikatsiini tekhnolohii yak efektyvnyi instrument protydii koruptsii [Information and communication technologies as an effective tool for combating corruption]. *Molodyi vchenyi – Young scientist*, 11(2), 948-950 [in Ukrainian].

Semenov, V. (2009). Komu po silam pobedit korruptsiyu?. [Who can defeat corruption]. *Vecherniy Kharkov – Evening Kharkov*, 143, 4 [in Ukrainian].

Ilienok, T.V. (2012). Zarubizhnyi dosvid administrativno-pravovoi protydii koruptsii [Foreign experience of administrative and legal counteraction to corruption]. *Yurydychna nauka – Legal Science*, 12, 42-52 [in Ukrainian].

Khalkovskyi, O.M. (2011). Dosvid protydii koruptsii u zarubizhnykh krainakh [Experience in combating corruption in foreign countries]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and state*, 3, 104-106 [in Ukrainian].

Cherednychenko, O.Yu. (2017). Orhanyzatsiino-ekonomichniy aspekt vykorystannia dosvidu stvorennia ta diialnosti antykoruptsiinykh struktur krain YeS v roboti shchodo zapobihannia ta protydii koruptsii v Ukraini [Organizational and economic aspect of using the experience of creation and activity of anti-corruption structures of EU countries in the work on prevention and combating corruption in Ukraine]. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti – Bulletin of Economics of Transport and Industry*, 58, 239-247 [in Ukrainian].

Korulia, I.V. (2014). Zarubizhnyi dosvid u sferi protydii koruptsii ta mozhlyvist yoho vykorystannia v Ukraini [Foreign experience in the field of combating corruption and the possibility of its use in Ukraine]. *Porivnialno-analitychne pravo – Comparative analytical law*, 1, 170-173 [in Ukrainian].

Nemerzhytskyi, Ye.V. (2008). Koruptsiia v Ukraini: prychny, naslidky, mekhanizmy protydii [Corruption in Ukraine: causes, consequences, counteraction mechanisms]. Kyiv: KNT [in Ukrainian].

Chemerys, I.V. (2009). Zarubizhnyi dosvid protydii koruptsii v systemi derzhavnoho upravlinnia [Foreign experience in combating corruption in public administration]. *Stratehichni priorytety – Strategic priorities*, 3 (12), 110-118 [in Ukrainian].

Zadorozhnyi, S.A. (2016). Mekhanizmy zapobihannia ta protydii koruptsii v orhanakh mistsevoi vlady [Mechanisms for Prevention and Countering Corruption in Local Authorities]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

Шойко Василь Анатолійович

кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника інституту – головний інженер Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна, тел.: (044)-280-18-01, e-mail: rom_mtz@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8670-8779>

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Анотація: У статті висвітлюється стан політико-адміністративних процесів інституціоналізації сфери цивільного захисту в умовах глобалізаційних процесів, а, також, їх концептуальні проблеми із використанням досвіду експертного аналізу.

Констатується, що сучасне геополітичне становище більшості країн світу свідчить про те, що реалізація інституційних, структурних та законодавчих змін у системах їхнього цивільного захисту має недостатню ефективність у реагуванні на загрози, які з'являються. Серед таких загроз можна виділити: гібридні війни, несилкові методи боротьби, тероризм, масова міграція населення, застосування новітньої високоточної зброї.

Розглядаються різні аспекти питання інституціоналізації Єдиної державної системи цивільного захисту України. У цілому ж, поняття інституціоналізації розкриває значення процесів за допомогою яких дія набуває не тільки нормативного впорядкування, але й організованості, результатом якої стане створення інституту. Таке трактування інституціоналізації діяльності органів державної влади є синтезом нормативних, інституційних та процесуальних елементів (досліджуються деякі процеси, процедури та рішення, що дозволяють забезпечити ефективне функціонування органів публічного адміністрування).

Здійснюється аналіз складних структурних ієрархічних рівнів у створенні та функціонуванні системи публічного адміністрування у галузі цивільного захисту. Доводиться, що процес створення Єдиної державної системи цивільного захисту ще не завершений, а органи управління перебувають у режимі «перманентних» реорганізацій через ряд причин: недосконалість чинного законодавства, гостра нестача матеріального забезпечення для проведення заходів цивільного захисту на всіх рівнях, систематичний відтік кваліфікованих кадрів у інші сфери роботи, непослідовність у функціонуванні державної політики з питань національної системи цивільного захисту тощо.

Робиться загальний висновок, що актуалізація процесів трансформації, яка спричинює поліпшення механізмів публічного адміністрування у галузі національної безпеки вимагає вивчення питання щодо інституціоналізації центрального владного органу країни з питань цивільного захисту з метою запобігання повторен-

ню системних помилок у процесі розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту України, що відбулися за період її формування.

Ключові слова: інституціоналізація сфери цивільного захисту, державна політика з питань національної системи цивільного захисту, Єдина державна система цивільного захисту, рівень безпеки країни.

Shoyko Vasyl Anatoliyovych,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Institute – Chief Engineer of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, st. Rybalska, 18, 01011, Ukraine, tel.: (044) -280-18-01, e-mail: pom_mtz@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8670-8779>

INSTITUTIONALIZATION OF CIVIL PROTECTION IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION PROCESSES

Abstract: The article highlights the state of political and administrative processes of institutionalization of the sphere of civil protection in the context of globalization processes, as well as their conceptual problems using the experience of expert analysis.

It is stated that the current geopolitical situation of most countries of the world indicates that the implementation of institutional, structural and legislative changes in their civil protection systems is insufficiently effective in responding to emerging threats. Such threats include: hybrid wars, non-violent methods of struggle, terrorism, mass migration of the population, use of modern precision weapons.

Different aspects of the issue of institutionalization of the Unified State Civil Protection System of Ukraine are considered. On the whole, the concept of institutionalization reveals the importance of the processes by which action acquires not only normative ordering, but also organization, the result of which will be the creation of an institute. Such an interpretation of the institutionalization of the activity of public authorities is a synthesis of normative, institutional and procedural elements (some processes, procedures and decisions that allow for the effective functioning of public administration bodies are explored).

The analysis of complex structural hierarchical levels in the creation and functioning of the public administration system in the field of civil protection. It is argued that the process of creating a unified state civil protection system is not yet complete, and the management bodies are in the mode of «permanent» reorganizations for a number of reasons: imperfection of current legislation, acute shortage of material support for civil protection measures at all levels, systematic outflow of qualified personnel in other areas of work, inconsistencies in the functioning of state policy on the national civil protection system, etc.

The general conclusion is that the actualization of transformation processes, which leads to improvement of public administration mechanisms in the field of national security, requires the study of the institutionalization of the central authority of the country on civil protection in order to prevent the recurrence of systematic errors in the development of a unified state system of Ukraine for the period of its formation.

Keywords: institutionalization of the civil protection sphere, state policy on the national civil protection system, unified state civil protection system, the level of security of the country.

Постановка проблеми. Тенденції до розвитку міжнародної глобалізації свідчать про процес інституційної трансформації систем державного управління різних країн, які спрямовують власний потенціал на досягнення максимальної результативності та на формування нових концепцій забезпечення конкурентоспроможності країн у масштабі світу. Особливістю такої специфіки є якість системи обслуговування країни, зосереджена на впровадженні у життя інноваційних ідей інституціоналізації галузі публічного адміністрування [1, с. 129].

На даний момент часу, широкополярна транснаціоналізація зв'язків та просторів охоплює пріоритетні та актуальні процеси у суспільному житті. Наша країна займає не останнє місце у процесах глобалізації. Враховуючи накопичений досвід високорозвинених країн у функціонуванні новітніх і прогресивних систем публічного адміністрування, Україна, також, прагне стати передовим учасником у сучасній системі міжнародних відносин [2, с. 36].

В умовах глобалізації, процеси інституціоналізації у сфері діяльності центрального державно-владного органу, який впроваджує у життя політику галузі національної безпеки, потребують більш ретельного опрацювання та вдосконалення, зокрема, щодо розвитку інституціональних концепцій функціонування Єдиної державної системи Цивільного захисту. Це необхідно для запобігання повторенню помилок секторального управління у цій галузі, які відбулись у період новітньої історії України [3, с. 210].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концептуальні проблеми інституціоналізації сфери цивільно-

го захисту в умовах глобалізаційних процесів знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних вчених та фахівців з теорії державного управління, як: Л. Жуков, Н. Клименко, С. Андреев та ін. Разом з тим, дослідження наукової літератури з цього питання показує, що воно недостатньо вивчене, як і сфера публічного адміністрування цивільним захистом, взагалі. Експерти здебільшого досліджують процес розвитку Системи ретроспективно, описуючи його хронологічно і не торкаються концептуальних проблем інституціоналізації.

Мета статті полягає у аналізі політико-адміністративних процесів інституціоналізації сфери цивільного захисту в умовах глобалізаційних процесів із використанням досвіду експертного аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто загострити увагу на тому, що сучасне геополітичне становище більшості країн світу свідчить про те, що реалізація інституційних, структурних та законодавчих змін у системах їхнього цивільного захисту має недостатню ефективність у реагуванні на загрози, які з'являються. Серед таких загроз можна виділити: гібридні війни, несилкові методи боротьби, тероризм, масова міграція населення, застосування новітньої високоточної зброї.

Якщо торкнутись питання інституційного розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту, то варто підкреслити, що, незважаючи на численні перетворення, спрямовані на структурну та функціональну модернізацію даної системи, вона була ліквідована у 2013 році. Водночас, процес створення Єдиної державної системи

цивільного захисту ще не завершений, а органи управління перебувають у режимі «перманентних» реорганізацій через ряд причин: недосконалість чинного законодавства, гостра нестача матеріального забезпечення для проведення заходів цивільного захисту на всіх рівнях, систематичний відтік кваліфікованих кадрів у інші сфери роботи, непослідовність у функціонуванні державної політики з питань національної системи цивільного захисту тощо [4].

Виявлення негативних факторів та їхніх причин формування на стабільність реалізації функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту в процесі глобалізації спричинене необхідністю зростання рівня захищеності людей, територій, довкілля та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій, а, також, відсутністю наукової та практичної аргументації способів вдосконалення інституційних основ розвитку цієї системи.

Підкреслюю що, водночас, значущим компонентом для прогресивного розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту є узагальнення та групування факторів виникнення надзвичайних ситуацій, встановлення взаємозв'язків між ними, адже без цього неможливо забезпечити результативне впровадження комплексу заходів по нейтралізації чи зменшенню їх впливів [5].

Рівень безпеки країни залежить від ініціювання урядом ефективних управлінських рішень. Таким чином, можна виділити декілька складних структурних ієрархічних рівнів у створенні та функціонуванні системи публічного адміністрування у галузі цивільного захисту. Але в будь-якій

конфігурації обов'язково повинен бути вищий інституціональний рівень, на якому розробляються значущі закони, концепції та стратегії.

Особливо важливим в прийнятті таких рішень є те, що вони тісно переплітаються з політичним та державним адмініструваннями де і визначаються загальна державна політика, її концептуальні засади та основні завдання її реалізації.

Враховуючи вищевикладене, актуальною є думка, яку запропонував Г. Ситник: «Процес прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення безпеки є послідовним і тривіальним опрацюванням інформаційних блоків: даних – ситуації – цілі – вибору» [6, 108-109].

Тому, слід наголосити на значущості цивільного захисту – як складової національної безпеки та внести відповідні законодавчі та нормативні зміни.

Різні аспекти питання інституціоналізації Єдиної державної системи цивільного захисту України були розглянуті такими вченими, як: Л. Жуков, Н. Клименко, С. Андреев та іншими.

Дослідження наукової літератури з цього питання показує, що воно недостатньо вивчене, як і сфера публічного адміністрування цивільним захистом, взагалі. Експерти здебільшого досліджують процес розвитку Системи ретроспективно, описуючи його хронологічно і не торкаються концептуальних проблем інституціоналізації [7, с. 72].

Отже, на мою думку, визначення поняття «інституціоналізація» заслуговує на увагу у контексті цього пункту. Згідно з поглядом групи авторів: Г. Така і Р. Сімпсона, Дж. Тернера, А. Тітмонаса, інституціоналізація роз-

глядається як процес створення різних напрямів суспільної діяльності. А, у свою чергу, інтеграція нового виду суспільної діяльності в існуючу структуру виробничих та економічних відносин є закінченням процесу інституціоналізації.

На мою думку, інституціоналізацію можна дослідити в різних напрямках. По-перше, як історичний процес виникнення та розбудови нових суспільних інститутів, що дає можливість розкрити причини та умови їх виникнення. По-друге, як процес функціонування суспільних інститутів у рамках конкретної системи у напрямі проведення адаптації індивідів та колективів до певних суспільних норм існування. Під час здійснення такого процесу утворюються соціальні і психологічні механізми для забезпечення стабільності суспільної організації [8, с. 15].

У цілому ж, поняття інституціоналізації розкриває значення процесів за допомогою яких дія набуває не тільки нормативного впорядкування, але й організованості, результатом якої стане створення інституту. Таке трактування інституціоналізації діяльності органів державної влади, на мій погляд, є синтезом нормативних, інституційних та процесуальних елементів (досліджуються деякі процеси, процедури та рішення, що дозволяють забезпечити ефективне функціонування органів публічного адміністрування)

Як вважають В. Меркель та А. Кроассан [9], інституціоналізація – це процес визначення сукупності правил, які детермінують параметри людського співіснування та взаємодії.

Слід зазначити, що Н. Флігстін вважає, що інституціоналізація закріплює загальноприйняті практики, гарантує

їх незмінність, протягом поколінь, сприяє трансформації абстрактних правил у реальні моделі стійкої взаємодії [10].

Близьким до цього є наукове тлумачення концепції Н. Лебедевої, згідно з якою інституціоналізація – це процес формування функціональних, нормативних та владних відносин між інституційним суб'єктом та суб'єктами зовнішнього середовища.

Маю констатувати той факт, що хоча ці підходи не суперечать один одному, вони не є універсальними, оскільки, кожне з визначень виявляє окрему складову механізму інституціоналізації. Беручи до уваги вищезазначені характеристики, на Рис.1. виділю такі головні аспекти тлумачення поняття інституціоналізації.

Результатом вдалої інституціоналізації буде утворення стабільного механізму, який буде гарантувати постійне і нормальне виконання функцій державно-політичного менеджменту. У процесі інституціоналізації, рішення, які приймаються органами публічної влади, повинні бути чіткими, зрозумілими і корисними для кожного громадянина, а владні органи держави – більш стійкими, адже визначальною характеристикою та ознакою інституціоналізації є поява стабільних та повторюваних норм поведінки [11, с. 120].

У рамках формування інституціональної бази розвитку національних систем цивільного захисту є дві взаємопов'язані складові, які схематично представлені на Рис. 2.

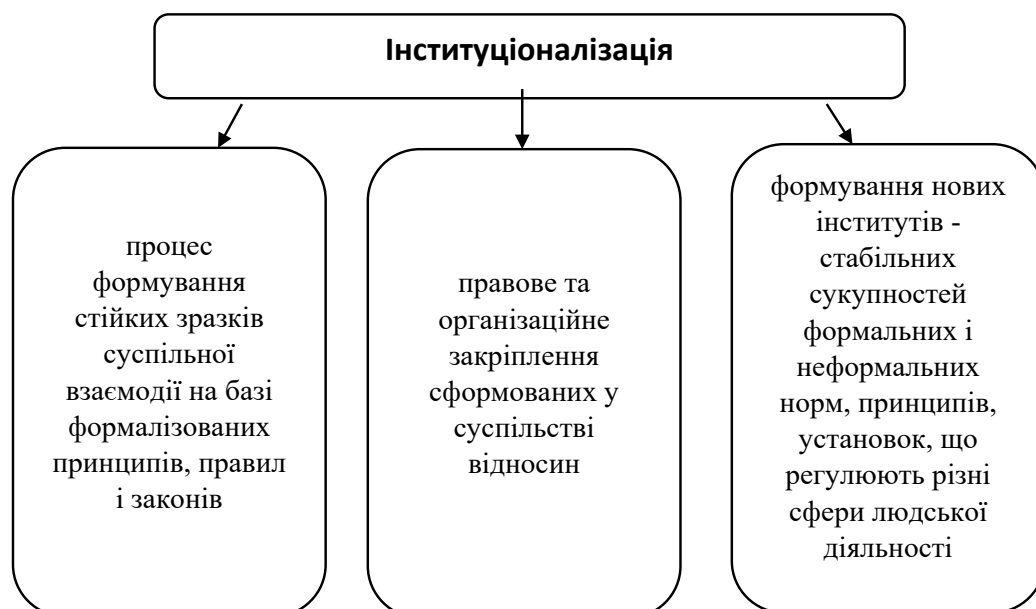


Рис. 1. Головні аспекти тлумачення поняття інституціоналізації

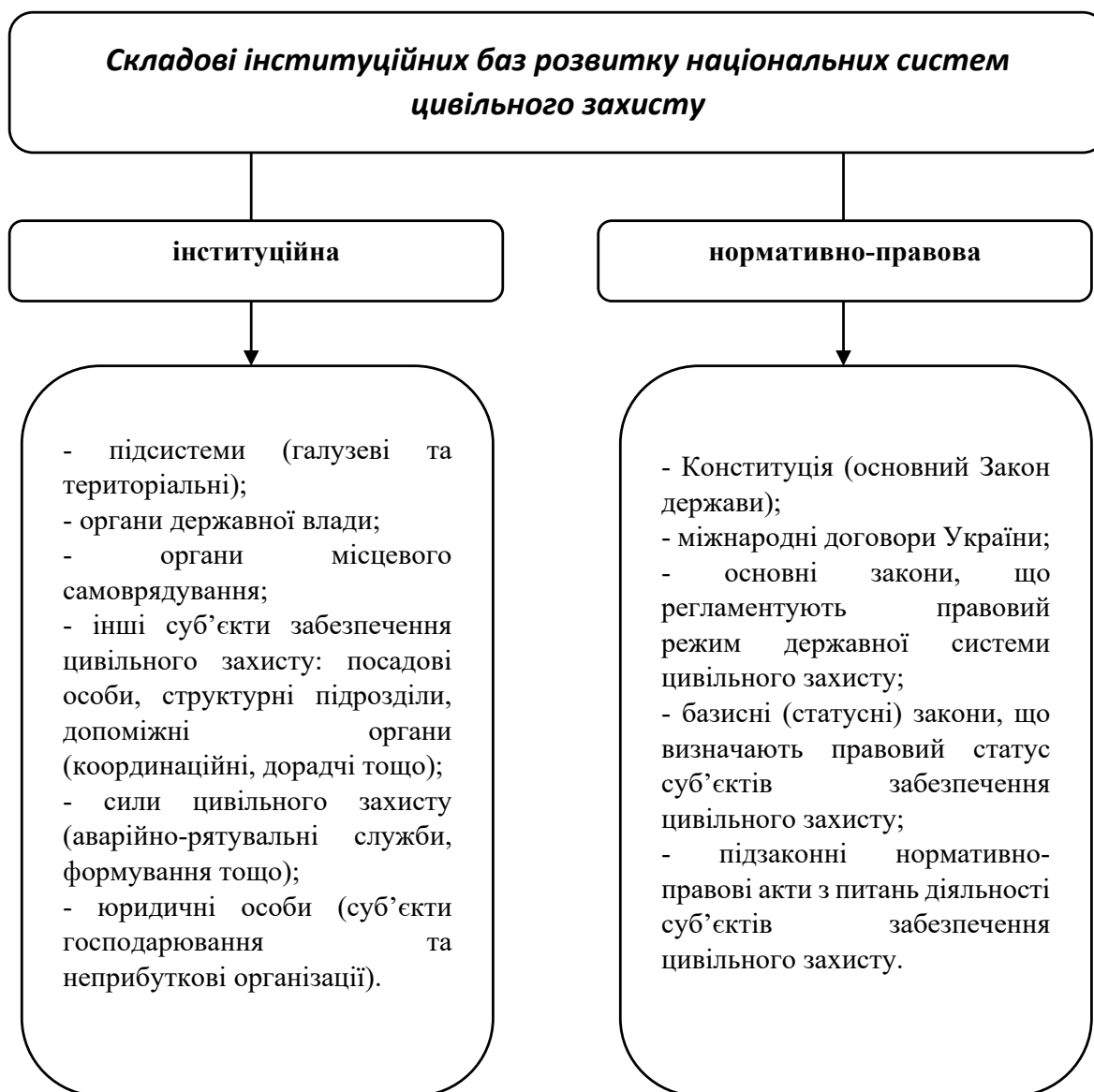


Рис. 2 Складові інституційних засад розвитку національних систем цивільного захисту

Поточні проблеми функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту України пов'язані з недоліками організаційно-правової бази функціонування центрального органу виконавчої влади України, який відповідає за впровадження національної політики у сфері цивільного захисту. Ці проблеми довгий час обговорюються у науковому середовищі та зазначаються провідними посадовими особами країни на офіційному рівні. Таким органом, наразі, є Державна служба з надзвичайних ситуацій України – правонаступник Міністерства з надзвичайних ситуацій України. Варто зазначити, що ця державна структура зазнала ряд глибоких змін у процесі її створення в існуючому правовому статусі.

В Українській Радянській Соціалістичній Республіці існували дві основні державні системи. Їх функціональні обов'язки були засновані на реалізації реакції на небезпечні події та гарантуванні безпеки населення та територій від природних та техногенних небезпек. З цього випливає, що Цивільна оборона та Державна пожежна охорона України були практично відокремлені у період новітньої історії цивільного захисту України. Слід зазначити той факт, що на початку становлення цивільного захисту України обидві системи гарантування безпеки суспільства мали пострадянський режим організації діяльності.

Головними рушійними силами трансформацій систем національної оборони країн світу були питання зовнішньополітичного впливу, які пов'язані з можливими міждержавними та національними військовими конфліктами. Таким чином, формувалась

цивільна оборона Союзу Радянських Соціалістичних Республік як система національної оборони, яка була пов'язана із захистом від масового знищення. На жаль, в період зменшення ризиків ядерного військового конфлікту наявна система публічного адміністрування у сфері національної оборони втратила доцільність і мала потребу у реформуванні. Метою таких змін була адаптація до інших прогресуючих суспільних небезпек природного, а згодом і техногенного характерів. Цей процес тривав і у час існування незалежної України.

Правонаступником Штабу цивільної оборони Української Радянської Соціалістичної Республіки став Штаб цивільної оборони України (далі – Штаб), підпорядкований Кабінету Міністрів України. Відповідно до Тимчасового положення про Штаб цивільної оборони України, затвердженого 1992 року, шляхом розробки заходів національного врегулювання функцій цивільної оборони було створено механізм національної системи захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечення дій, спрямованих на їх відвернення [12, с. 85].

У період з 1991 року по 1996 рік, за часів правління Штабу цивільної оборони України, мав місце недостатній рівень впровадження прогресивних методів та науково обґрунтованих концепцій у напрямі передбачення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів, попередження їх появи та зменшення наслідків.

Як показує досвід, наслідком цього стала відсутність законодавчо закріплених повноважень щодо впровадження заходів та розробки підходів гарантування техногенної безпеки,

попередження та передбачення катастроф, а, також, функцій контролю та нагляду в цій сфері за діяльністю об'єктів господарської діяльності, об'єктів підвищеного ризику та відповідних територіальних одиниць, де існує ризик виникнення надзвичайних ситуацій. На жаль, на початку 1990-х р., ці негативні фактори призвели до недостатньо ефективного внутрішньовідомчого управління у системі цивільної оборони України, насамперед, у Штабі та його місцевих територіальних структурах. Причиною цьому стало не ефективне управління, засноване на теоретичному та практичному досвідах функціонування системи цивільної оборони Союзу Радянських Соціалістичних Республік, яке вже не могло задовольняти суспільні та урядові потреби для забезпечення резуль-

тативного та дієвого цивільного захисту в умовах світового послаблення природної та техногенної безпеки у світі, в цілому та в Україні, зокрема [13].

Має констатувати той факт, що військова направленість цивільної оборони залишилась навіть після прийняття у 1993 році постійно діючого Положення про Штаб цивільної оборони України, підкреслений спеціалізованим статусом наявності військ цивільної оборони.

Водночас, слід зазначити, що у діяльності Штабу є ряд позитивних характеристик, яких поступово позбавлялись майбутні структури цивільного захисту – Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та Державна служба України з надзвичайних ситуацій (див. Рис. 3).

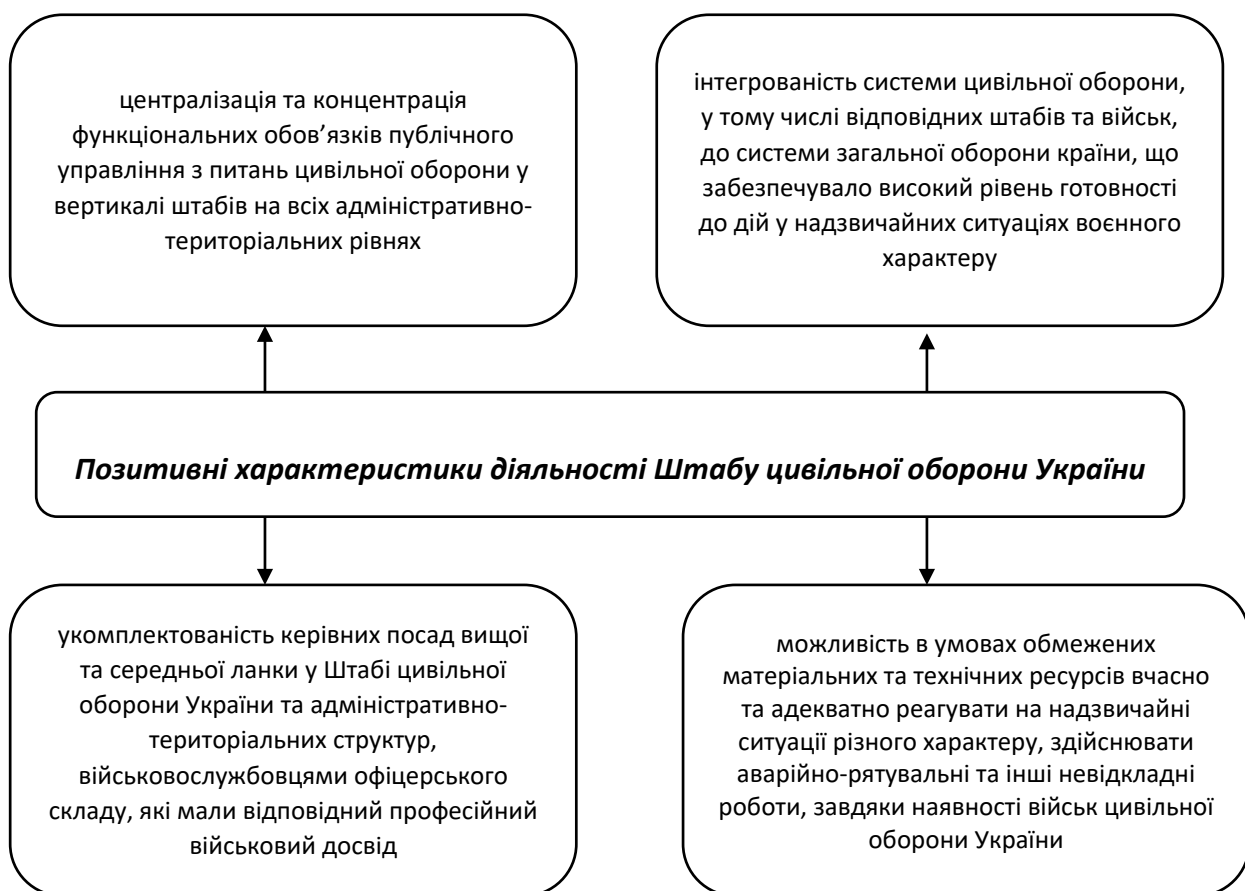


Рис. 3 Позитивні характеристики діяльності Штабу цивільної оборони України

Висновки. Обґрунтовано, що на практиці певні неясності залишало створення інституційної бази цивільної оборони в питаннях виконання заходів національної безпеки населення та територій. Система цивільної оборони мала високий ступінь організації діяльності та досить вузьку воєнізовану спеціалізацію, а механізм комплектування штабів обмежував можливість впровадження у структуру фахівців інших галузей. Це заважало введенню нових функцій цивільної оборони щодо національної безпеки населення та територій від впливу катастроф різних характерів. У свою чергу, невизначеність посилювалася відсутністю належного потенціалу публічного адміністрування, а саме – механізмів контролю за об'єктами небезпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мар'яненко Г. Становлення публічного управління держави в умовах глобальних змін світового простору // Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали ІХ Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2018. – С.213 с. 129
2. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петрос. – Київ : НАДУ, 2019. – С.210 с. 36
3. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / С. О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Х. : Тім Пабліш Груп, 2017. – С.432 с.210
4. АНДРЕЄВ С.О.ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СИСТЕМ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ дисертація

5. Петро Гаман /Управління єдиною системою цивільного захисту на державному рівні // Видання надзвичайна ситуація / розділ цивільний захист 10.06.2019 <https://ns-plus.com.ua/2019/06/10/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystu-na-derzhavnomu-rivni/>

6. Засулько С.С. Місце та роль державного управління у системі цивільного захисту в Україні / Засулько С.С. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: юридична. – № 3. – Львів: ЛДУВС, 2011. – С. 101-111с.108-109

7. Андреев С. Проблеми концептуального характеру щодо розбудови єдиної державної системи цивільного захисту України / С. Андреев // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. –2013. –№ 2. –С. 71-80. с.72 –Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_11

8. Дмитрук П. М. Принципи інституціоналізації механізму державного регулювання економічної безпеки регіону / П. М. Дмитрук // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 4 (11). – С. 114–121.с.115 [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04\(11\)/11dpmebr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11dpmebr.pdf)

9. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круассан // Полит. исследования. –2009. –№ 2. –С. 20-27

10. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений / Н. Флигстин // Эконом, социология. –2008. –Т. 2.-С. 28-55.

11. С. М. Сітарський ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ КОНФЛІКТІВ Журнал «Економіка та держава» № 9 2014, стор. 117 – 123с.120 http://www.economy.in.ua/pdf/9_2014/30.pdf

12. Борис О. П. Розвиток системи державного управління у сфері цивільного захисту в період новітньої історії України. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 24. С. 84–89. http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2018/17.pdf

13. Андрієнко М. В., Борисов А. В., Черкасов О. О. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту: реорганізація центрального органу виконавчої влади України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 1. С. 7 с. 3 http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/5.pdf

REFERENCES:

1. Marianenko, H. (2018). Stanovlennia publichnoho upravlinnia derzhavy v umovakh hlobalnykh zmin svitovoho prostoru [Establishing a Public Administration of the State in the Conditions of Global Changes in the World Space]. O. B. Kirieieva (Eds.). *Stanovlennia publichnoho administruvannia v Ukraini – Establishing a Public Administration in Ukraine* : Proceedings of the IX All-Ukrainian inter-university conference for students and young scientists. (pp. 129-131). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].

2. Bilynska, M. M., Petroie, O. M. (Eds.). (2019). *Instytutstionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini [Institutionalization of public administration in Ukraine]*. Kyiv : NADU [in Ukrainian].

3. Andreiev, S. O. (2017). *Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytutstionalni zasady ta problemy rozvytku [State systems of civil defense: institutional foundations and problems of development]*. Kharkiv : Tim Publish Group [in Ukrainian].

4. Andreiev, S. O. (2017). Instytutstionalni zasady rozvytku derzhavnykh system tsyvilnoho zakhystu [Institutional principles of development of state systems of civil defense]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

5. Haman, P. (2019). Upravlinnia yedynoiu systemoiu tsyvilnoho zakhystu na

derzhavnomu rivni [Administration of the Unified Civil Protection System at the State Level]. *ns-plus.com.ua*. Retrieved from <https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystu-na-derzhavnomu-rivni-2/> [in Ukrainian].

6. Zasunko, S. S. Mistse ta rol derzhavnoho upravlinnia u systemi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Place and Role of Public Administration in the Civil Protection System in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Serii: yurydychna – The Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs (legal series)*, 3, 101-111 [in Ukrainian].

7. Andreiev, S. (2013). Problemy kontseptualnoho kharakteru shchodo rozbudovy yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Problems of conceptual character concerning the development of a unified state system of civil defense of Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 71-80. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_11 [in Ukrainian].

8. Dmytruk, P. M. (2011). Pryntsypy instytutstionalizatsii mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання ekonomichnoi bezpeky rehionu [Principles of institutionalization of the mechanism of state regulation of economic security of the region]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – State Administration and Local Self-Government*, 4(11), 114-121. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04\(11\)/11dpmebr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11dpmebr.pdf) [in Ukrainian].

9. Merkel, V., Kruassan, A. (2009). Formalnye i neformalne instituty v defektnykh demokratiyakh [Formal and informal institutions in defective democracies]. *Polit. issledovaniya – Political researches*, 2, 20-27 [in Russian].

10. Fligstin, N. (2008). Polya, vlast i sotsialnye navyki: kriticheskiy analiz novykh

institutsionalnykh techeniy [Fields, power and social skills: a critical analysis of new institutional trends]. *Ekonom. sotsiologiya – Economic sociology*, 2, 28-55 [in Russian].

11. Sitarskyi, S. M. (2014). Instytutualizatsiia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady v konteksti vrehuliuvannia politychnykh konfliktiv [Institutionalization of the Activity of Authorities of the Power of Authority in the Context of the Regulated Political Conflict]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 9, 117-123. Retrieved from http://www.economy.in.ua/pdf/9_2014/30.pdf [in Ukrainian].

12. Borys, O. P. (2018). Rozvytok systemy derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v period novitnoi istorii Ukrainy [Development of the system of public administration in the sphere of civil

protection in the period of modern history of Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience*, 24, 84-89. Retrieved from http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2018/17.pdf [in Ukrainian].

13. Andriienko, M. V., Borysov, A. V., Cherkasov, O. O. (2019). Realizatsiia derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnoho zakhystu: reorhanizatsiia tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady Ukrainy [Implementation of state policy in the field of civil protection: reorganization of the central organ of the executive power of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, 1. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/5.pdf [in Ukrainian].

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

УДК: 35/08+352.08: 005.591.4(477)

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-239-253](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-239-253)

Малюга Анжела Володимирівна,

керівник Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування; аспірант кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (050) 3116011, e-mail: malyuha@v.rada.gov.ua, <https://orcid.org/0000-0003-4604-4095>

ДОСТУП ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПІ: ВІД ПРИВІЛЕЇ – ДО ОСНОВОПОЛОЖНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Анотація. У статті досліджується доступ до державної служби з часів Античності – до сьогодення. Зосереджено увагу на причинах, підставах, а також ідеології трансформації державної служби від привілеї, яка надавалась аристократії (дворянам), що були «слугами короля», до конституційного права рівного доступу до державної служби на засадах демократії, доброчесності та професіоналізму. Відстоюється думка, що саме Декларація прав людини і громадянина, прийнята в 1879 році Національною Асамблеєю Франції, в Статті VI закріпила державну службу не як привілею, яка раніше надавалась, а із XVII ст. – і продавалась королями, а як важливе право громадянина наступного змісту: «Усім громадянам через їхню рівність перед законом відкритий у рівній мірі доступ до всіх публічних посад, місць і служб відповідно до їхніх здібностей та без будь-яких інших відмінностей, за винятком обумовлених їхніми чеснотами і здібностями». Утвердження права на рівний доступ до державної служби отримало в XVII-XIX ст. свій самобутній, але демократичний розвиток також у Швейцарії та США.

Наголошується, що під час перебування Українських земель у XVIII – на поч. XX ст. у складі Австро-Угорської, Російської та Османської імперій питання вступу на державну службу урегульовувалось численними нормативно-правовими актами, які регулювали, по-суті, корпоративні відносини тодішньої бюрократії. При цьому, якщо в Австро-Угорській імперії, після конституційної реформи другої пол. XIX ст. право громадян на державну службу було закріплене в «Конституційному Законі про загальні права громадян, для королівств і областей, представлених у Рейсхраті» 1867 року, то в Російській імперії, починаючи з Табеля про ранги (1722 р.) Петра I й до краху режиму Миколи II у 1917 році, за відсутності конституції, порядок вступу та проходження державної служби унормовувався в Зібраннях статутів про цивільну

службу та додатках до них. Ці статuti унормовували доступ державної служби (по визначенню уряду та виборну), які мали дискримінаційний характер і закріплювали малоефективну аристократичну бюрократію.

Утвердження державної служби за часів Української держави Гетьмана Павла Скоропадського в 1918 року виявилось важливим, але не тривалим кроком. Після більшовицької експансії та включення України до складу колишньої СРСР, в Україні тривалий час функціонував корпус службовців, який знаходився під контролем партійно-репресивного державного режиму. І лише через два роки після здобуття незалежності України, право рівного доступу до державної служби було закріплено в спеціальному Законі України «Про державну службу», а надалі й у ст. 38 Конституції України. Це повернуло Україну в контекст загальноєвропейського генезису державної служби, як важливої форми реалізації громадянами свого прагнення професійно забезпечувати реалізацію основоположних функцій держави.

Ключові слова: державна служба, рівний доступ до державної служби, конституція, конституційне право на рівний доступ до державної служби, держави-члени Європейського Союзу.

Malyuga Anzhela Volodymyrivna,

Head of the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee Committee on the Organization of State Power, Local Self-Government, Regional Development and Urban Development; postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, 20 Anton Tsedika Str., Phone: +38 (050) 3116011, e-mail: malyuha@v.rada.gov.ua , <https://orcid.org/0000-0003-4604-4095>

ACCESS TO CIVIL SERVICE IN UKRAINE AND EUROPE: FROM PRIVILEGE TO FUNDAMENTAL CONSTITUTIONAL LAW

Annotation. The article explores access to the civil service from the time of Antiquity to the present. The focus is on the causes, grounds and ideology of the transformation of the civil service from the privilege granted to the aristocracy (nobles) who were “servants of the king” to the constitutional right of equal access to the civil service on the basis of democracy, integrity and professionalism. It is argued that the Declaration of Human and Citizen Rights, adopted in 1879 by the National Assembly of France, in Article VI enshrined public service not as a privilege previously granted, but from the seventeenth century. –and was sold by kings, and as an important right of a citizen of the following content: “All citizens, by virtue of their equality before the law, are given equal access to all public offices, places and services in accordance with their abilities and without any other differences, except as stipulated by them. virtues and abilities”. The right to equal access to public service was asserted in the 17th-19th centuries. its distinctive but democratic development also in Switzerland and the USA.

It is emphasized that during the stay of the Ukrainian Lands in XVIII –at the beginning. XX century. within the Austro-Hungarian, Russian and Ottoman empires, the

issue of joining the civil service was governed by numerous legal acts that governed, in essence, the corporate relations of the then bureaucracy. However, if in the Austro-Hungarian Empire, after the constitutional reform of the second half of the XIX century, the right of citizens to civil service was enshrined in the “Constitutional Law on the General Rights of the Citizens, for the Kingdoms and Areas represented in Reichsrat” in 1867, then in the Russian Empire, beginning with the Table of Ranks (1722) of Peter I and the collapse of the regime of Nicholas II in 1917, in the absence of a constitution, the order of entry and passage of public service was standardized in the Civil Service Statutes and Annexes thereto. These statutes normalized the access of the civil service (by definition of government and the elective), which were discriminatory and consolidated the ineffective aristocratic bureaucracy.

The establishment of civil service in the time of the Ukrainian state Hetman Pavel Skoropadsky in 1918 was an important but not a long step. After the Bolshevik expansion and the incorporation of Ukraine into the former USSR, a staff corps, which was under the control of the party-repressive state regime, operated for a long time in Ukraine. And only two years after Ukraine gained independence, the right of equal access to the civil service was enshrined in a special Law of Ukraine “On Civil Service”, and later in Art. 38 of the Constitution of Ukraine. This brought Ukraine back into the context of the pan-European genesis of the civil service, as an important form of realization by citizens of their desire to professionally ensure the realization of the fundamental functions of the state.

Keywords: public service, equal access to public service, constitution, constitutional right to equal access to public service, Member States of the European Union.

Постановка проблеми. Подальший розвиток і модернізація механізму реалізації рівного права на доступ громадян України до державної служби, закріплений у ст. 38 Конституції України [1], а також деталізований у спеціальному Законі України «Про державну службу» 2015 року [2] та у системі нормативно-правових актів Кабінету міністрів України і Національного агентства України з питань державної служби, потребує врахування історичного досвіду трансформації в XVII-XIX ст. державної служби з привілеї для аристократії – «слуг короля» – в право на рівний доступ до публічної служби, закріплене спочатку в деклараціях і білях про права та свободи, а в подальшому й у конституціях і міжнародних договорах і документах правозахисного змісту.

При цьому, трансформація корпусу аристократів-службовців у корпус державних службовців не завершила процес перевтілення службовців-бюрократів у державних службовців-громадян. Починаючи із XIX ст. й донині ця проблема зберігає свою актуальність. Як писав на початку минулого століття Л. Ольшевський, «... з тієї хвилини, як чиновник почав би усвідомлювати себе повноправним громадянином, насамперед слугою суспільства, а уже потім – держави, – оскільки останнє існує для першого, а не навпаки, до нього мала б повернутися повна віра в благодійну діяльність держави – віра, в яку внесла небезпечне розхитування бюрократія, що прокинулася і посилюється» [3, с. 179].

На наш погляд, це цілепокладання в діяльності державного службовця

зберігає актуальність і нині. Джерелом для нього, на наш погляд, є історичний досвід трансформації під впливом доктрини конституціоналізму права на державну службу з привілея – в основоположне право громадянина в Україні та за кордоном.

Аналіз наукових досліджень цієї проблеми. Державна служба, спочатку як привілей, а пізніше і як важливе право громадян, неодноразово ставли предметом ґрунтовних наукових розвідок українських дослідників (Ю. Битяк, К. Ващенко, В. Тимошук, В. Федоренко і ін.), у тому числі й автора цієї публікації [4, 5, 6]. Разом із тим, праці таких учених, як М. Александров [7], Ю. Гачек [8], О. Градовський [9], Л. Ольшевський [3] і ін., використані в цій статті, так само як і нормативно-правові акти Австро-Угорської та Російської імперій про право доступу на державну службу та порядок його реалізації, залишаються маловідомими сучасним фахівцям у сфері державного управління.

Мета наукової статті полягає в науковому обґрунтуванні процесів формування під впливом доктрини класичного конституціоналізму концептуальних основ трансформації державної служби з привілея на одне з основоположних прав громадян в Україні та державах-членах Європейського Союзу (для низки держав ЄС – і громадян інших країн-членів ЄС), закріплених у конституціях і конституційних актах цих держав.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Учені схильні віднаходити витоки державної служби у найдавніші часи, коли почали виникати перші держави-деспотії в Східній

Азії (Шумер, Аккад, Вавилон, Ассирія, Єгипет, Китай, Індія і ін.), а також в епоху Античності – у давньогрецьких державах-полісах та у Римі. Зокрема, у давньогрецьких містах-державх (πόλις) [11], найбільш відомими з яких були Афіни, Коринф, Спарта і ін., зародилися не лише такі базові цінності Західної цивілізації як патріотизм, демократія, право та інші, а й цінність громадянського служіння полісу. На думку Л. Ольшевського, автора уже згадуваної монографії «Бюрократія» (1906 р.), прототипом перших державних (публічних) службовців у Стародавній Греції буди архонти – ординарні, ті, що обирались, а також щорічно призначуваних на посади за жеребкуванням. При цьому, вступу на посаду архонта передувала процедура *докімасії*, зміст якої передбачав співбесіду кандидата на посаду архонта із радою [3, с. 26-27].

Разом із тим, для еллінських полісів служіння державі було не тільки професією, а й урочистим громадським обов'язком. Це, зокрема, засвідчує текст «Громадської присяги Херсонесців» (назва – за М. Аркасом [11, с. 149]) або ж «Присяги херсонеситів на вірність полісу і демократичному ладу Херсонеса з приведенням ідеалів громадянського служіння державі», складеної на початку III ст. до н.е. в еллінській колонії Північного Причорномор'я – Херсонесі. У ній, зокрема, йшлося про наступне: *«Я не порушу демократичного ладу і не дозволю зробити цього нікому, хто змінює або порушує закон, і не приховаю цього, а доведу до відома міських деміургів. ... Я буду служити народові і буду радити йому найкраще і найсправедливіше для громади і громадян»* [12, с. 59].

У Стародавньому Римі про прототип інституту державної служби можна достовірно говорити лише досліджуючи період Римської імперії, в якій сенат або народне зібрання наділяли виконавчою владою консула й трибуна. Хоча ці посади можна було займати не більше семи разів поспіль. При цьому, витримати повну каденцію вдавалось небагатьом посадовцям, а відповідальність чиновників була реальною й суворою. Її підлягали всі управлінці, за винятком диктаторів і цензорів.

У подальшому ж, за часів Ю. Цезаря, державні службовці почали призначатися для управління підкореними провінціями. Утім, в провінції нараховувалось дуже мало державних урядників, тоді як у Римі налічувались сотні чиновників – дуумвірів, едилів, декуріонів, сенаторів, писців, табеліонів і ін. У часи розквіту Римської імперії, за свідченням Л. Ольшевського, сформувалась ієрархічна система державної служби, яка передбачала наступну «службову драбину»: трибун – квестор – претор – консул [3, с. 37-38]. Тим самим, завдяки рецепції римського права в Європі, починаючи із Середньовіччя, почали утверджуватися окремі інститути державної служби.

У Середньовіччі окремі згадки про службовців та їх привілеї згадуються в різних європейських джерелах, починаючи із XIII ст. Саме у цю епоху з'являється посада державних канцлерів, писців і інших фахових чиновників, переважно у сфері державно-правової діяльності. Водночас із цим, державна служба в Середньовічній Європі поступово стає джерелом доходів, у силу чого професіоналізується. Зокрема, у ст. 17 «Золотої були» (1222 р.) Угорського Королівства закріплювалось: «Ні-

хто не може бути позбавленим майна, набутого шляхом законної служби» [13, с. 107]. Схожі права та привілеї можна знайти і в інших тогочасних джерелах, зокрема в «Руській правді» *etc.*

Утім, інститут професійних чиновників, які отримали свою винагороду з державних податків з'являється лише в кін. XVI – XVII ст. Саме тоді монархи почали мобілізувати собі на службу юристів, які знали римське право, не вимагаючи від них дворянського походження. За свідченням О. Градовського, в XVII ст. *Myler ab Ehrenbagh* писав: «У Німеччині організація державної служби і службовців, як особливого класу, здійснювалась задовго до революції. У Пруссії, до прикладу, застосування цього принципу відноситься до часів Фрідріха-Вільгельма I (1713-1740)» [9, с. 15].

В окремих державах Європи, де державотворення першопочатково ґрунтувалось на традиціях народовладдя, як до прикладу в Швейцарії, посади публічних посадовців були виборними і, згідно з принципом Ж.-Ж. Руссо «*Contrat social*» – «Носії виконавчої влади не є панамі народу, а є його слугами», підконтрольними громадам. Щодо цього професор Ю. Гачек писав, що «ідеальний тип народовладдя не дозволяє бюрократії прорости в професійно виокремлену касту. Тому демократія переносить центр тяжіння в призначенні чиновників на періодичні народні вибори, вона надає чиновникам права, але й накладає на них обов'язки, але вона не йде так далеко, щоб надати чиновникам соціальні та інші привілеї не пов'язані за їх службовим становищем і не перетворює чиновників у громадян першого класу; разом із тим демократія не охороняє особливо чиновників, якщо

інші громадяни притягують їх до суду за порушення обов'язків» [8, с. 151-152, 153]. Саме такий тип публічної (державної) служби утвердився спочатку в кантонах Швейцарської Конфедерації, а надалі і в Північноамериканських колоніях, а потім – у США.

Дещо іншою була практика запровадження державної служби у Франції. Так, Л. Ольшевський писав, що спочатку посади державної служби, особливо суддівські, були у Франції предметом відвертих торгів. При цьому, учений стверджує, що *«... бюрократія отримала свої початки у Франції з Конституцією 1830 року, або ж в 1815 році, але ніяк не раніше 1789 року»* [3, с. 44]. Тобто, саме Велика Французька революція змінила парадигму державної служби, трансформувавши її з королівської служби в службу державі в ім'я народу.

У свою чергу, Декларація прав людини і громадянина, прийнята в 1879 році Національною Асамблеєю Франції, в Статті VI уже закріпила державну службу не як привілею, а як право громадянина: *«Усім громадянам через їхню рівність перед законом відкритий у рівній мірі доступ до всіх публічних посад, місць і служб відповідно до їхніх здібностей та без будь-яких інших відмінностей, за винятком обумовлених їхніми чеснотами і здібностями»* [14, с. 70]. Саме з кінця XVIII ст. право громадян на рівний доступ до державної служби стає предметом конституційно-правового регулювання та отримує різні моделі свого унормування в конституціях і конституційних актах держав Європи, а надалі й усього світу.

Разом із тим, становлення та розвиток доступу до державної служби та її трансформація з привілеї на важливе право громадянина в Україні, з

відомих історичних причин, були відмінними від французької чи ж американської моделі. Як відомо, під час перебування Українських земель у XVIII – на поч. XX ст. у складі Австро-Угорської, Російської та Османської імперій питання вступу на державну службу унормовувалось численними нормативно-правовими актами цих держав, які регулювали, по-суті, доволі складні й заплутані корпоративні відносини тодішньої бюрократії. Зокрема, в частині доступу до державної служби, службової кар'єри, рангів, відзнак і грошових виплат, включаючи емеритальні.

Слід відзначити, що Австро-Угорська імперія, яка внаслідок політико-правових трансформацій, спрямованих на упередження т.з. «третьої хвилі» буржуазних революцій 70-х років XIX ст. у Західній Європі, стала по-суті конституційною монархією. Право її підданих на державну службу було закріплене в ст. 3 «Конституційного Закону про загальні права громадян, для королівств і областей, представлених у Рейсхраті» від 12 грудня 1867 року в доволі демократичній формі: *«Державні посади однаково доступні для всіх громадян. Доступ до цих посад іноземцям пов'язаний з набуттям прав австрійського громадянства»* [15, с. 92]. Практика реалізації цього права громадян у Австро-Угорщині та її адміністративно-територіальних одиницях, заснована на практиці реалізації законодавства про державну службу 50-х років XIX ст., не відрізнялось прозорістю й мала дискримінаційний характер, зокрема, щодо жінок. До того ж, на державну службу приймали лише здорових громадян не старше 40 років.

Низку керівних посад у Австро-Угорщині могли обіймати лише військові, які призначалися без проведення конкурсу. А заробітна плата чиновників у Галицькому намісництві (адміністрації) та інших областях імперії була помітно меншою ніж у державних службовців Австрії. Але, доступ до окремих керівних ланок державної служби для громадян з освітою та відповідними діловими якостями і репутацією в Австро-Угорщині був значно спрощеним. Це дозволило Імперії Габсбургів заповнити її державний апарат не лише австрійцями не аристократичного походження, а й вихідцями з королівств і областей Австро-Угорщини.

У Російській імперії, до складу якої після Полтавської битви 1709 року та ліквідації інституту гетьманату в 1764 році, була залучена значна кількість земель України, державна служба розвивалася відповідно до духу та букви Табеля про ранги Петра I 1722 року. До самого краху режиму Миколи II у 1917 році, за відсутності конституції, порядок вступу та проходження державної служби в Російській імперії унормовувався в численних статутах про цивільну службу та їх зводах, а також додатках до них. При цьому, не можна спростовувати, що на модель унормування цивільної служби в Російській імперії, значний вплив справили європейські моделі державної служби – австрійська, голландська, пруська, французька.

Водночас, державна служба в Російській імперії залишалася становою. Як писав О. Градовський, «Походження відкриває доступ до служби насамперед дворянству» [9, с. 65]. Ці обставини серйозно перешкождали більшості

українцям, полякам і іншим поневоленим Російською імперією народам вступати на державну службу та робити службову кар'єру. Хоча, історії відомі й карколомні кар'єри українців на державній службі Російської імперії (М. Аркас, О. Безбородько, П. Гулак-Артемівський, М. Костомаров, В. Кочубей, Ф. Прокопович, П. Скоропадський, Д. Трошинський і ін.). Окремі ж із відомих українських письменників, учених і митців, як то М. Гоголь, змушені були перебиватися на державній службі певний час через матеріальну скруту.

Становий і доволі архаїчний порядок доступу до державної служби в Російській імперії закріплювався її доволі струнким, хоча й дискримінаційним і, по-суті, ксенофобським законодавством. Аргументуємо цю позицію. У «Зводі статутів про цивільну службу» 1857 року об'єднані два статuti, які унормовують цивільну службу в Російській імперії: а) «по визначенню від уряду» і б) «виборну», та легітимізують дискримінаційні, в сучасному розумінні, умови формування корпусу державних службовців.

Так, статті 1-12 «Статуту служби по визначенню від уряду» визначали підстави і порядок вступу осіб на державну цивільну службу. До перших віднесено 1) громадський стан і походження особи; 2) вік; 3) освіта. При цьому, кандидатами на посади цивільної служби могли бути: а) спадкові дворяни і діти особистісних (тих, що отримали дворянські титули військовою службою, але не отримали право передавати ці титули у спадщину – **М.А.**) дворян; б) діти військових офіцерів і чиновників взагалі, які отримали почесне громадянство; в) діти Фінляндських чиновників;

г) діти священників і дияконів «*Православного і Вірменського сповідання*», окрім тих, що народжені до отримання сану, а також діти «*Євангельсько-Лютеранських і Реформаторських*» пастирів; д) діти Радників комерції і купців першої гільдії; е) діти Придворних служителів і заводських та фабричних майстрових відомства «*Кабінету Його Імператорської Високості і Департаменту Наділів*», а також діти звільнених через втрату голосу Придворної півної капели, батьки яких не досягнули класних чинів; є) діти канцелярських (приказних) служителів, учених і художників, які не мали класних чинів; ж) сини «однодворців Бесарабської області», які мали освіту (призначались у межах Бесарабської області – *М.А.*); з) випускники університетів і гімназій, а також навчальних курсів, статuti яких передбачають надання класного чину й права на вступ до цивільної служби, без огляду на походження; 3) особи, які в установленому порядку набули учений чи академічний ступень і ін. [16, с. 3-6].

Але, на цьому дискримінація кандидатів на посади цивільної служби в Росії не припинялась. «Статут служби по визначенню від уряду» в ст. 4 забороняв приймати на цивільну службу: а) іноземців; б) купців і їх дітей, за винятком раніше згаданих преференцій для купців першої гільдії; в) особистих почесних громадян і їх дітей; г) почесної шляхти із колишніх Західних губерній; г) зарахованих до почесного громадянства після виключення з відомства: військового, шляхів сполучення, гірничого, монетного, соляного і царських гірничих заводів, а також синів нижніх чинів службовців названих відомств; д) вільновідпущених і

їх дітей; е) міщан і взагалі людей, які належали до оподаткованих станів; є) звільнених з військової служби у нижніх чинах не дворян і їх дітей; ж) церковників і їх дітей; з) євреїв, за винятком тих, які за військовою вислугою набули таке право; і) незаконнонароджених дітей, чи дітей невідомого походження; ї) осіб, які не досягли 14 років [16, с. 5-6].

Іще більш жорсткими і нерівними були вимоги до кандидатів на виборні посади цивільної служби у Російській імперії. Так ст. 1 «Статуту про виборну службу» встановлювала: «*Дворянству кожної з губерній надається право обирати зі свого середовища найдостойніших чиновників для служби на різних, законом передбачених посадах*» [17, с. 1]. При цьому, одні з членів дворянських зборів мали право голосу, а інші – ні. У залежності від репутації, наявності нерухомості в губернії, досягнення 21 річного віку, освіти та попереднього послужного списку (ст. 53-54) [17, с. 1, 8-9]. Посади, які обіймали дворяни стосувались «*внутрішнього управління дворянських громад*», а також «*по судовому, господарському й загальному поліцейському управлінню*» та «*по навчальному управлінню*».

Уже на кінець XIX ст. Звід статутів про цивільну службу Російської імперії вміщує лише один із двох вище зазначених статутів цивільної служби: Статуту служби по визначенню від уряду 1896 року. У ньому розширюється коло осіб, які можуть претендувати на вакантні посади цивільної служби. Зокрема, до них уже віднесено синів не досягнувших класних чинів служителів і майстрових придворного товариства, особи з «Осетинських племен» та ін. [18, с. 1]. Тобто, Російська імперія

укріплювала свій державний апарат на окупованих територіях через залучення місцевої аристократії, надаючи їм доступ до служби.

По різному тлумачилася ученими й феноменологія тогочасної «бюрократії». М. Александров у своїй роботі «Держава, бюрократія і абсолютизм в історії Росії» (1910 р.) писав, що *«... на питання, що таке бюрократія, доводиться відповідати: це – правляча, така що стоїть поза суспільством, купа фізичних осіб, об'єднана виключно чиновиробництвом. Цьому визначенню в цілому відповідає опис «служби» Петровської епохи...»* [7, с. 94].

З архаїчними по своїй суті, численними, але малоефективними, порівняно з Великою Британією, Нідерландами, США, Францією й іншими державами Західної демократії, чиновницькими апаратами Австро-Угорська, Російська та Німецька імперії вступили у Першу світову війну та програли її. Однією з причин цієї військової катастрофи, а у подальшому й соціалістичних революцій 1917-1919 років у Росії, Німеччині, Угорщині й інших державах, на наш погляд, стала нездатність корпусу державних службовців до модернізації, з огляду на розвиток демократії та соціальний і науково-технічний прогрес.

Між Першою та Другою світовими війнами відбувається докорінна зміна нормативно-правових і управлінських механізмів реалізації права на доступ до державної служби. Це право у Європі та Америці перстає бути привідеєм і джерелом для існування збанкрутілої аристократії. Державам світу стають потрібні насамперед патріотично налаштовані (з огляду на чинник завершеності та насуваючоїся світової війни),

професійно підготовані, компетентні та добросовісні державні службовці. Саме під час національної революції (руху) 1917-1921 рр. в Україні постає національна державність і державна служба.

У зв'язку зі святкуванням два роки тому 100-річчя з часу заснування в Україні державної служби, з'явилося безліч публікацій, які детально висвітлювали і оцінили цю важливу віху генезису права на державну службу та механізмів її реалізації. Узагальнюючи їх зміст, можна дійти висновку, що Гетьман Української Держави П. Скоропадський не тільки заснував інститут державної служби в Україні, а й започаткував механізми формування корпусу державних службовців. У цьому, зокрема, переконує зміст Закону «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Української Держави», затвердженого 30 травня 1918 р. Павлом Скоропадським. Не менш важливим для забезпечення права на державну службу став і Закон «Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств» від 26 червня 1918 р. Ним унормовувалась система посад, класів і рангів державних службовців, а також їх пенсії. Врешті, Законом «Про порядок призначення на урядову службу» від 24 липня 1918 р. Гетьман Павло Скоропадський запровадив механізм призначення на посади державних службовців – від заступників міністрів, і нижче. Але, режим Гетьманату, як і тодішній інститут державної служби, у силу історичних подій, проіснував недовго й до проголошення незалежності України більше не згадувався.

Після більшовицької експансії та включення України у 1922 році до складу колишньої СРСР, в Україні тривалий час (1922-1991 рр.) функціонував корпус службовців, який знаходився під контролем партійно-репресивного державного режиму. Чиновники «царського режиму» під час т.з. «Червоного терору» були визнані ворогами народу та репресовані.

Дещо інакший розвиток право на рівний доступ до державної служби отримало на міжнародній арені. Як відомо, по завершенню Другої світової війни це право людини було визнано одним із основоположних політичних прав людини і громадянина. Частина друга статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. установлює: *«Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй державі»* [19]. Надалі право кожного громадянина *«...допускатись в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби»* було закріплено в пункті (с) статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. [20]. Положення цих і інших міжнародних універсальних правозахисних договорів щодо права громадянина на державну службу були закріплені у конституціях більшості держав світу, включаючи і Конституцію України [1].

У колишньому СРСР, до складу якого входила й Україна, практика реалізації права на рівний доступ до державної служби здобула специфічний характер. Як уже зазначалось, у перші роки повновладдя більшовицького режиму в Росії та в Україні державні службовці, під впливом ідей Л. Троцького і інших про перманентну революцію та непотрібність держав, були визнані «ворожим елементом».

Але, у період НЕПу й наділі потреба в фахових держслужбовцях зростала. Саме у цей час, службовці, разом із інтелігенцією, були віднесені офіційною марксистсько-ленінською ідеологією до панівного класу Радянської держави, хоча й як другорядна верства професіоналів, яка скромно називалася «службовці», а в партійній номенклатурі ВКП (б), а надалі й КПРС – «партійно-господарський актив».

У 70-80 роках ХХ ст. клас службовців у колишньому СРСР трансформувався в партійно-управлінську номенклатуру. Радянська бюрократія в цей період якнайкраще відповідала бюрократії другої пол. ХІХ – поч. ХХ ст., дослідженої нами на початку цієї статті та була багаточисленною, інертною, кон'юнктурною й частково корумпованою, що врешті й стало однією з причин розвалу колишнього СРСР.

Після проголошення незалежності України в 1991 році почалося формування нової державної служби, засноване на певному компромісі між трансформованою «службою» часів колишнього СРСР і кращими зразками західних моделей публічної служби. Механізми реалізації права громадян України на рівний доступ до публічної служби були закладені в 1993 р., коли парламентом було прийнято перший у незалежній Україні Закон «Про державну службу» [23]. Але, очікуваним було закріплення права громадян на рівний доступ до державної служби у новому Основному Законі. Адже, як відомо, Конституція України – *«це єдиний наділений найвищою юридичною силою та гарантований державою і суспільством правовий акт, через який Український народ і Українська держава виражають свою суверенну волю й ре-*

алізують легітимні інтереси ...» [22, с. 86]. До того ж, Конституція України надає усім правам і свободам, найвищий ступінь гарантованості та захисту.

У 1996 році Конституція України у частині другій статті 38 визначила: *«Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування»* [1]. При цьому, відповідно до частини другої статті 24 Основного Закону, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. у ст. 19 унормовує право громадян на рівний доступ до державної служби і критерії, які висуваються до осіб, які претендують на вакантні посади державної служби [2]. Особливості законодавчого забезпечення рівного права на доступ до державної служби детально аналізувались нами попередньо в науково-практичному коментарі до цього закону [21].

Відзначимо лише, що нині чинний Закон України «Про державну службу» відповідає не лише згаданим нами міжнародним договорам, а й міжнародним документам Ради Європи, які встановлюють умови реалізації права на рівний доступ до публічної служби. Так, до прикладу, Рекомендація №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі» у пункті 4 «Умови та вимоги при прийнятті на публічну службу» визначає: *«При прийнятті на публіч-*

ну службу слід керуватися принципами рівноправного доступу до публічних посад, відбору за досягненнями, чесного і відкритого конкурсу та відсутності дискримінації. Для доступу до публічних посад можуть існувати певні передумови. Окрім того, для прийняття на публічну службу можуть існувати загальні та конкретні вимоги. Якщо ці вимоги є винятками з вищезгаданих принципів, вони можуть застосовуватися лише тоді, коли не суперечать закону» [24, с. 609-700].

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що державна служба пройшла складний історичний шлях становлення та розвитку: з часів архонтів Стародавньої Греції – до сьогодення. Важливим етапом у генезисі державної служби як в Україні, так і за кордоном, стала трансформація доступу громадян до державної служби з привілеї аристократії та інших наближених до короля соціальних груп – у конституційне право, що забезпечує усім громадянам рівний доступ до професійної державної служби. Ця трансформація відбулася під впливом доктрини конституціоналізму та практики втілення її основоположних цінностей (верховенство права, утвердження й захист прав людини, демократія, підконтрольність громадянам державної влади і ін.) у французьку Декларацію прав людини і громадянина (1879 р.), а в подальші роки і століття – в конституції та конституційні акти всіх держав світу.

Нині, в 2020 році, процес удосконалення механізмів реалізації права на доступ до державної служби в Україні на засадах рівності продовжується. Важливим для успіху цього процесу, на наш погляд, є подальше досліджен-

ня та врахування досвіду і помилок, які мали місце в історії творення державної служби в Україні за часів її входження до складу Австро-Угорської та Російської імперій, за доби національної революції 1917-1921 рр. в УНР і ЗУНР, за часів перебування України у складі колишнього СРСР, а також за доби незалежності України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Ольшевский Л. Бюрократия. Москва: Издание В.М. Сабина, 1906. 417 с.
4. Федоренко В.Л., Малюга А.В. Реформування інституту державної служби в Україні: законодавчі аспекти // Державна антикорупційна політика та запобігання й протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.; В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. Київ: НАДУ, 2016. С. 154-157.
5. Малюга А. Право громадян на державну службу в Україні: поняття, законодавче забезпечення, вимоги та обмеження до кандидатів // *Вісник НАДУ при Президентові України*. (Серія «Державне управління»). 2018. № 1. С. 38-44.
6. Малюга А.В. Щодо особливостей парламентської служби в системі державної служби України: законотворчі аспекти // *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів*: матеріали IV-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Запо-ріжжя, 18 травня 2019 р.) / Редкол.: С. К. Бо-стан, Р. М. Максакова, Т. Є. Леоненко. Дні-про: «ЛІРА ЛТД», 2019. С. 146-148.
7. Александров М. Государство, бю-рократия и абсолютизм в истории России. С.-Петербург: Типограф. Б.М. Вольфа, 1910. 175 с.
8. Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правове-дения. Под ред. и с предисл. М.А. Рейсне-ра; авториз. перевод с нем. М.Я. Лазерсона. Часть II. Право современной демократии. Рига: Изд-во «Наука и жизнь», 1913. 180 с.
9. Градовский А.Д. Начала русского государственного права: В 2 томах. Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. Т. 2: Ор-ганы управления. Москва: Изд-во «Зерца-ло», 2006. 542 с.
10. Кареев Н.И. Государство-город ан-тичного мира. Опыт исторического по-строения политической и социальной эволюции античных гражданских общин. Предисл. и примеч. А.В. Сазонова. Москва: Гос. публ. ист. б-ка России, 2014. 480 с.
11. Аркас М. Історія Північної Чорно-морщини. Том I. Від найдавніших часів до початків формування Київської держави. Торонто; Онт.: Накладом Дослідного Ін-ституту Студіум Інк. і Вид-во «Гомін Укра-їни», 1969. 348 с.
12. Присяга херсонеситів на вірність полісу та демократичному ладу Херсонеса з викладом ідеалів громадянського слу-жіння демократичній державі // *Історія державної служби в Україні*: у 5 т. / Відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; Редкол.: С. В. Кульчицький та ін.; Гол. упр. держ. служби України; Ін-т Історії НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. Т. 3: Документи і матеріали. V ст. до н.е. – 1774 р.; Упорядн.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд), Л. Я. Демчен-ко, Ю. А. Мицик. С. 59–60.
13. Золотая булла, 1222 г. // Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее кон-ституционных учреждений; пер. под ред. А.С. Яценко; с предисл. М.М. Ковалевского. С приложением текста важнейших консти-

тущий. Москва: Изд-во В.М. Саблина, 1905. С. 105-109.

14. Конституції зарубіжних країн: навч. посібн. Авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломоєць, О. В. Марцеляк та ін.; За заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків: Вид-во «ФІНН», 2009. С. 70 (664 с.).

15. Конституционный Закон об общих правах гражданств, для королей и областей, представленных в Рейхсрате от 12 декабря 1867 г. // Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений; пер. под ред. А.С. Яценко; с предисл. М.М. Ковалевского. С приложением текста важнейших конституций. Москва: Изд-во В.М. Саблина, 1905. С. 92-103.

16. Устав о Службе Гражданской по определению от правительства // *Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный*. Том третий. Уставы о службе гражданской. Санктпетербург: В Типограф. Второго Отдел. Собств. Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. С. 1-751.

17. Устав о Службе Гражданской по выборам // *Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный*. Том третий. Уставы о службе гражданской. Санктпетербург: В Типограф. Второго Отдел. Собств. Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. С. 1-184.

18. Устав о Службе Гражданской по определению от правительства 1896 року // *Свод законов Российской империи (неофициальное издание). Все 16 томов со всеми относящимися к ним приложениями і одной книге*. Под ред. А.Ф. Волкова Ю.Д. Филипова. С-Петербург: Изд. Высочайше утвержд. Товарищества «Общественная Польза», 1897. С. 1-111.

19. Загальна декларація прав людини : прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року № 217 А (III) // *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

20. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня

1966 року : ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 грудня 1973 року № 2148-VIII (з двома факультативними протоколами) // *Международные акты о правах человека. Сборник документов*. Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 53-76.

21. Федоренко В.Л., Малюга А.В. Розділ IV. Вступ на державну службу // Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол. К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. С. 166-254.

22. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України / В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра», 2016. – 616 с.

23. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490

24. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. Київ: Кокус-Ю, 2007. 735 с.

REFERENCES:

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

2. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” : vid 10 hrudnia 2015 r. [Law of Ukraine “On Civil Service” from December 10, 2015]. (2016). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 4. Art. 43 [in Ukrainian].

3. Olshevskiy, L. (1906). *Biurokratyia [Bureaucracy]*. Moscow: Yzdanye V.M. Sabyna [in Russian].

4. Fedorenko, V.L., Maliuha, A.V. (2016). Reformuvannya instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini: zakonodavchi aspekty [Reforming the Civil Service Institute in Ukraine: Legisla-

tive Aspects]. *Derzhavna antykoruptsiina polityka ta zapobihannia y protydiia koruptsii na publichnii sluzhbi v orhanakh derzhavnoi vlady i orhanakh mistsevoho samovriaduvannia – State Anticorruption Policy and Prevention and Counteraction of Corruption in Public Service in Public Authorities and Local Self-Government Bodies*. (pp. 154-157). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

5. Maliuha, A. (2018). Pravo hromadian na derzhavnu sluzhbu v Ukraini: poniattia, zakonodavche zabezpechennia, vymohy ta obmezhennia do kandydativ [Citizens' Right to Civil Service in Ukraine: Concepts, Legislative Support, Requirements and Restrictions on Candidates]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy. (Seriia «Derzhavne upravlinnia») – Bulletin of the NAPA under the President of Ukraine (Series "Public Administration")*, 1, 38-44 [in Ukrainian].

6. Maliuha, A.V. (2019). Shchodo osoblyvosti parlamentatskoi sluzhby v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: zakonotvorchi aspekty [On the features of parliamentary service in the system of the civil service of Ukraine: legislative aspects]. S. K. Bostan, R. M. Maksakova, T. Ye. Leonenko (Eds.). *Aktualni problemy derzhavno-pravovoho rozvytku Ukrainy v konteksti intehtatsiinykh protsesiv – Actual problems of state and legal development of Ukraine in the context of integration processes: Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference*. (pp. 146-148). Dnipro: «LIRA LTD» [in Ukrainian].

7. Aleksandrov, M. (1910). *Gosudarstvo, biurokratyia i absoliutizm v istorii Rossii [State, bureaucracy and absolutism in Russian history]*. Saint Petersburg: Typohraf. B.M. Volfa [in Russian].

8. Gachek, J. (1913). *Obshchee gosudarstvennoe pravo na osnove sravnitel'nogo pravo-vedeniia. T. 2. Pravo sovremennoi demokratii [Common law based on comparative jurisprudence. Vols. 2. The right of modern democracy]*. M.A. Reisner (Eds.). (M.Ya. Lazerson, Trans). Riga: Izd-vo «Nauka i zhizn» [in Russian].

9. Hradovskiy, A.D. (2006). *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. T. 2: Organy*

upravleniia [Beginnings of Russian state law. Volume 2: Governing bodies]. V.A. Tomsinov (Eds.). Moscow: Izd-vo «Zertsalo» [in Russian].

10. Olshevskiy, L. (1906). *Biurokratyia [Bureaucracy]*. Moscow: Yzdanye V.M. Sabyna [in Russian].

11. Kareev, N.I. (2014). *Gosudarstvo-gorod antichnogo mira. Opyt istoricheskogo postroeniia politicheskoi i sotsialnoi evoliutsii antichnykh grazhdanskikh obshchin [State-city of the ancient world. Experience in the historical construction of the political and social evolution of ancient civil communities]*. Moscow: Gos. publ. ist. b-ka Rossii [in Russian].

12. Arkas, M. (1969). *Istoriia Pivnichnoi Chornomorshchyny. Tom I. Vid naidavnishykh chasiv do pochatkiv formuvannia Kyivskoi derzhavy [History of the Northern Black Sea Territory. Volume I. From ancient times to the beginning of the formation of the Kyiv state]*. Toronto: Nakladom Doslidnoho Instytutu Studiium Ink. i Vyd-vo «Homin Ukrainy» [in Ukrainian].

13. Boriak, H.V., Demchenko, L.Ya., Mytsyk, Yu.A. (Eds.). (2009). *Prysiaha khersonesytiv na virnist polisu ta demokratychnomu ladu Khersonesa z vykladom idealiv hromadianskoho sluzhinnia demokratychnii derzhavi [Chersoneses' oath of allegiance to Chersonese's policy and democratic order with the ideals of civic service to a democratic state]. Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini. T. 3: Dokumenty i materialy. V st. do n.e. – 1774 r. –History of the Civil Service in Ukraine. Volume 3: Documents and Materials. 5th century B.C. –1774*. (pp. 59–60). Kyiv: Nika-Tsentr [in Ukrainian].

14. Wilson, V. (1905). *Zolotaia bulla, 1222 g. [Golden Bull, 1222]. Gosudarstvo. Proshloe i nastoiashchee konstitutsionnykh uchrezhdenii – State. Past and Present Constitutional Institutions*. (pp. 105-109). Moscow: Izd-vo V.M. Sablyna [in Russian].

15. Serohin, V. O., Kolomoiets, Yu. M., Martseliak, O. V. (2009). *Konstytutsii zarubizhnykh krain [Constitutions of foreign countries]*. Kharkiv: Vyd-vo «FINN» [in Ukrainian].

16. Wilson, V. (1905). Konstitutsionnyy Zakon ob obshchikh pravakh grazhdanstv, dlya koroley i oblastey, predstavlenykh v Reykhsrate ot 12 dekabrya 1867 g. [The Constitutional Law on the General Rights of Citizenship, for kings and regions represented in the Reichsrat of December 12, 1867]. *Gosudarstvo. Proshloe i nastoiashchee konstitutsionnykh uchrezhdenii – State. Past and Present Constitutional Institutions*. (pp. 92-103). Moskva: Izd-vo V.M. Sablina [in Russian].

17. Ustav o Sluzhbe Grazhdanskoy po opredeleniyu ot pravitelstva [The Charter of the Civil Service by definition from the government]. (1857). *Svod zakonov Rossiyskoy imperii, povelaniem Gosudarya Imperatora Nikolaya Pervogo sostavlennyy. Tom tretiy. Ustavy o sluzhbe grazhdanskoy – The Code of Laws of the Russian Empire, by order of the Sovereign Emperor Nicholas I, compiled. Volume Three. Charters on the civil service*. (pp. 1-751). Saint Petersburg: V Tipograf. Vtorogo Otdel. Sobstv. Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii [in Russian].

18. Ustav o Sluzhbe Grazhdanskoy po vyboram [The Charter of the Civil Service for Elections]. (1857). *Svod zakonov Rossiyskoy imperii, povelaniem Gosudarya Imperatora Nikolaya Pervogo sostavlennyy. Tom tretiy. Ustavy o sluzhbe grazhdanskoy – The Code of Laws of the Russian Empire, by order of the Sovereign Emperor Nicholas I, compiled. Volume Three. Charters on the civil service*. (pp. 1-184). Saint Petersburg: V Tipograf. Vtorogo Otdel. Sobstv. Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii [in Russian].

19. Volkov, A.F., Filipov, Yu.D. (Eds.). (1897). Ustav o Sluzhbe Grazhdanskoy po opredeleniyu ot pravitelstva 1896 goda [The Charter of the Civil Service by definition from the government of 1896]. *Svod zakonov Rossiyskoy imperii (neofitsialnoe izdanie) – Code of laws of the Russian Empire (unofficial publication)*. (pp. 1-111). Saint Petersburg: Izd. Vysochayshe utverzhd. Tovarishchestva «Obshchestvennaya Polza» [in Russian].

20. Rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei OON “Zahalna deklaratsiia prav liudyny” :

vid 10 hrudnia 1948 roku № 217 A (III) [UN General Assembly Resolution “Universal Declaration of Human Rights” from 10 December 1948, № 217 A (III)]. (2008). *Oftsiniyi visnyk Ukrainy – Official Journal of Ukraine*, 93. Art. 3103 [in Ukrainian].

21. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16 hrudnia 1966 roku : ratyfikovanyi Ukazom Prezydii Verkhovnoi Rady URSR vid 19 hrudnia 1973 roku № 2148-VIII (z dvoma fakultatyvnymy protokolamy) [International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966: ratified by Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR of December 19, 1973 № 2148-VIII]. (1998). *Mezhdunarodnye akty o pravakh cheloveka. Sbornyk dokumentov – International Human Rights Acts. Collection of documents*. (pp. 53-76). Moscow: NORMA-YNFRA-M [in Ukrainian].

22. Fedorenko V.L., Maliuha A.V. (2017). Rozdil IV. Vstup na derzhavnu sluzhbu [Section IV. Introduction to Civil Service]. K.O. Vashchenko, I.B. Koliushko, V.P. Tymoshchuk, V.A. Derets (Eds.). *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» – Scientific and Practical Commentary on the Law of Ukraine “On Civil Service”*. (pp. 166-254). Kyiv: FOP Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

23. Fedorenko, V.L. (2016). *Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo «Lira» [in Ukrainian].

24. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” : vid 16 hrudnia 1993 r. [Law of Ukraine “On Civil Service” from December 16, 1993]. (1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 52. Art. 490 [in Ukrainian].

25. Tymoshchuk, V.P., Shkolyk, A.M. (Eds.). (2007). *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyitsii dlia Ukrainy [Public service. Foreign experience and offers for Ukraine]*. Kyiv: Konus-Yu [in Ukrainian].

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-254-267](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-254-267)

Мосора Лариса Степанівна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська 15, тел. (099) 215-52-95, e-mail: larysamosora85@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4341-1937>

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ІВАНО-ФРАНКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті підкреслено важливу роль процесу децентралізації у забезпеченні економічної самостійності та спроможності територіальних громад. Досліджено особливості просторового планування об'єднаних територіальних громад на прикладі Івано-Франківської області. Проаналізовано нормативно-правову базу, якою регулюється питання формування об'єднаних територіальних громад в Україні, а також визначення рівня їх економічної спроможності. Наведено перелік спроможних об'єднаних територіальних громад, що відповідно до Перспективного плану формування територіальних громад Івано-Франківської області мають бути утворені в регіоні. Здійснено порівняння між об'єднаними територіальними громадами, що заплановано сформувати та реально сформованими, на основі чого виявлено певні відмінності у структурі об'єднаних територіальних громад. Підкреслено, що більшість створених ОТГ об'єднали значно менше громад, ніж це передбачено Перспективним планом. Наведено перелік громад, що не ввійшли в склад відповідних об'єднаних територіальних громад. Проведено аналіз утворених об'єднаних територіальних громад Івано-Франківської області за такими ознаками: типом громади, датою створення, площею території, чисельність населення. На основі отриманих результатів сформовано відповідні висновки. Зокрема, підкреслено, що незважаючи на тривалий період проведення реформи децентралізації, в Івано-Франківській області до ОТГ ввійшло тільки 29,53% території; на території ОТГ проживає 52% населення; тільки три міста обласного значення (Івано-Франківськ, Калуш, Коломия) та два міста районного значення (Долина, Тлумач) стали адміністративними центрами відповідних об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація, об'єднана територіальна громада, Івано-Франківська область, законодавство, спроможність ОТГ, показники спроможності ОТГ, сільська рада, селищна рада, міська рада.

FORMATION OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE IVANO-FRANKIVSK REGION IN THE DECENTRALIZATION PROCESS

Abstract. In the article the important role of the decentralization process in ensuring the economic autonomy and capacity of territorial communities is emphasized. The peculiarities of spatial planning of the united territorial communities on the example of the Ivano-Frankivsk region is investigated. The legal framework regulating the formation of united territorial communities in Ukraine, as well as determining the level of their economic capacity, is analyzed. The list of able united territorial communities, which according to the Perspective plan of formation of territorial communities of Ivano-Frankivsk region must be formed in the region, is given. A comparison are made between the united territorial communities, which is planned to be formed and actually formed, which revealed some differences in the structure of the united territorial communities. The majority of UTC created have brought together far fewer communities than foreseen in the Perspective Plan is emphasized. The following is a list of communities that are not part of the relevant integrated territorial communities. The analysis of the united territorial communities of Ivano-Frankivsk region is conduct on the following characteristics: type of community, date of creation, area of territory, population. The obtained results, appropriate conclusions were drawn. In particular, it is emphasized that, despite the long period of decentralization reform, in the Ivano-Frankivsk region only 29.53% of the territory was included in the UTC. 52% of the population lives on the territory of the UTC; only three cities of regional importance (Ivano-Frankivsk, Kalush, Kolomyja) and two cities of district importance (Dolyna, Tlumach) became administrative centers of the respective united territorial communities.

Keywords: decentralization, united territorial community, Ivano-Frankivsk region, legislation, capacity of UTC, indicators of capacity of UTC, village council, town council, city council.

Постановка питання в загальному вигляді. Процес децентралізації в Україні розпочався декілька років тому і вже має певні результати. Він передбачає передачу повноважень з державного на місцевий рівень з метою покращення якості ухвалення рішень та їх реалізації. Водночас, для більш ефективного результату ухвалено декілька нормативно-правових

актів, якими регулюється процес децентралізації в Україні. Окрім Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» важливими є перспективні плани розвитку кожної області зокрема, в яких подається перелік спроможних об'єднаних територіальних громад, що можуть бути утворені у межах відповідної області.

Плани перспективного розвитку територій мають стати дорожньою картою реалізації конкретних проєктів, направлених на відбудову та розвиток міст, селищ та сіл. Мова йде про втілення у життя інфраструктурних проєктів, модернізацію об'єктів соціальної та житлово-комунальної сфери, наближення до жителів громад необхідних послуг. Такі плани розвитку повинні ухвалити всі області України з метою формування у подальшому спроможних об'єднаних територіальних громад, які матимуть можливість розвиватись, зокрема, і з урахуванням дотацій з боку держави. Однак, часто спостерігаються певні суперечності. З одного боку, через ігнорування критеріїв формування спроможних громад, обласні ради схвалюють перспективні плани, які передбачають можливість утворення об'єднаних громад, що нездатні надавати жителям якісні й доступні публічні та інші послуги. З іншого боку, навіть якщо перспективний план є ефективним і чітко продуманим, на практиці часто утворюються ОТГ за межами перспективного плану і також вони не завжди відповідають критеріям спроможності, а отже не можуть самостійно функціонувати без підтримки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження формування ОТГ в Україні стало особливо актуальним саме в той час, коли розпочалась активна фаза проведення процесу децентралізації в Україні. Серед ключових питань, які вивчають науковці: особливості процесу децентралізації в Україні та зарубіжних країнах, реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації, особливості формування місцевих бюджетів в умо-

вах бюджетної децентралізації. Варто виділити наукові праці Я.Казюк, яка фактично досліджує різні аспекти формування та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, проводить порівняння окремих показників усіх утворених ОТГ в Україні [1]. Економічному потенціалу та бюджетній децентралізації приділила увагу Х.О.Патицька [2, 3, 4], участі громадян у вирішенні питань місцевого розвитку громад – О.Б.Мочков [5, 6], управління ресурсами ОТГ – І.П.Зрибнєва [7], В.В.Горлачук [8]. Поза тим, оскільки процес децентралізації в Україні продовжує залишатись в активній стадії, тому є ще багато питань, які потребують дослідження та детального аналізу.

Загальна мета цього дослідження полягає в детальному аналізі ОТГ Івано-Франківської області, які уже сформовані. Порівняння їх із тими ОТГ, що передбачені в Перспективному плані Івано-Франківської області та виявленні відмінностей між планом та фактичними результатами.

Викладення основного матеріалу. 5 грудня 2019 р. український парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» [9]. Цей закон має на меті активізацію та впорядкування процесу формування спроможних територіальних громад. Необхідність його ухвалення обумовлена тим, що обласні ради не завжди вчасно та раціонально приймають рішення щодо схвалення перспективних планів формування територій громад областей, часто політизуючи

цей процес з метою збереження свого впливу на потенційних виборців.

Підписаний закон доповнює перелік умов добровільного об'єднання територіальних громад вимогою щодо здійснення цього процесу відповідно до перспективних планів формування територій громад АР Крим, областей. Згідно з документом, перспективні плани формування територій громад АР Крим, областей затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Ради міністрів АР Крим, відповідної обласної державної адміністрації.

Зазначимо, що Кабінет Міністрів України одним із перших ухвалив Перспективний план формування територіальних громад Івано-Франківської області (2015 р.), однак за останні 5 років до нього 6 разів внесено зміни, останні з яких затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. Відповідно до Перспективного плану формування територіальних громад Івано-Франківської області в регіоні повинно бути утворено 61 ОТГ (табл. 1).

Таблиця 1

**Перелік спроможних територіальних громад
Івано-Франківської області [10]**

Назви районів в області	Назви спроможних територіальних громад
Богородчанський	Богородчанська, Старобогородчанська, Яблунська, Дзвиняцька, Солотвинська
Верховинський	Верховинська, Білоберізька, Зеленська, Красноїльська, Яблунницька
Галицький	Галицька, Дубовецька, Більшівцівська
Городенківський	Городенківська, Чернелицька
Долинський	Вигодська, Витвицька, Долинська
Калуський	Верхнянська, Войнилівська, Новицька
Коломийський	Гвіздецька, Коршівська, Матеївецька, Нижньовербізька, Отинійська, Печеніжинська, П'ядицька
Косівський	Косівська, Космацька, Кутська, Яблунівська, Рожнівська
Надвірнянський	Делятинська, Зеленська, Ланчинська, Надвірнянська, Переріслянська
Рогатинський	Букачівська, Рогатинська
Рожнятівський	Брошнів-Осадська, Перегінська, Рожнятівська, Спаська, Дубівська
Снятинський	Заболотівська, Снятинська
Тисменицький	Єзупільська, Лисецька, Тисменицька, Ямницька
Тлумацький	Обертинська, Олешанська, Тлумацька
	Болехівська, Бурштинська, Івано-Франківська, Калуська, Коломийська, Яремчанська, Ворохтянська

Як видно з табл. 1 заплановано сформувати 61 ОТГ, а фактично створено 39 (+1*). Крім того, досить багато ОТГ сформовано поза Перспективним пла-

ном, а саме 26 ОТГ і тільки 14 ОТГ – відповідно до плану. Є об'єднані територіальні громади, що об'єднали менше рад, ніж було заплановано; є об'єднані

територіальні громади, що фактично мали входити до інших ОТГ, а вони сформували окремі громади. Водночас є досить багато ОТГ, що ще не утворились. Детально даний аналіз представ-

лено в табл. 2-3. У табл. 3 відображено порівняльний аналіз між спроможними ОТГ, що запропоновано сформувати відповідно до Перспективного плану та уже сформованими ОТГ.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз сформованих та запропонованих до формування ОТГ

Район	Перспективний план	Сформовано	Сформовано відповідно до Плану	Сформовано поза Планом
Богородчанський	5	2	2	0
Верховинський	5	1	1	0
Галицький	3	1+1*	0	1+1*
Городенківський	2	0	0	0
Долинський	3	3	1	2
Калуський	3	3	1	2
	Калуська ОТГ	1	0	1
Коломийський	7	8	3	5
	Коломийська ОТГ	1	1	0
Косівський	5	3	2	1
Надвірнянський	5	4	1	3
Рогатинський	2	1	0	1
Рожнятівський	5	3	2	1
Снятинський	2	1	0	1
Тисменицький	4	4	0	4
Тлумацький	3	2	0	2
	Болехівська ОТГ	0	0	0
	Бурштинська ОТГ	0	0	0
	Івано-Франківська ОТГ	1	0	1
	Яремчанська ОТГ	0	0	0
	Ворохтянська ОТГ	0	0	0

+1* –громади, де вибори ще не відбулись

Сформовано автором на основі джерел [10, 11]

З таблиці 2 можна зробити такі висновки: по-перше, Городенківський район має найгірші показники по утворенню ОТГ, оскільки за Перспективним планом передбачено на території району сформувати дві ОТГ, а фактично ще жодної не утворено; по-друге, одними з найкращих показ-

ників мають Долинський, Калуський та Коломийський райони. Однак, варто зазначити, що утворені ОТГ в цих районах об'єднали значно менше населених пунктів, ніж це передбачено в Перспективному плані. По-третє, відзначимо Тисменицький район, де за планом мало бути сформовано чотири

ОТГ (Тисменицьку, Лисецьку, Єзупільську та Ямницьку). Фактично сформовано чотири ОТГ, дві з яких мали

входити в іншу ОТГ (Єзупільську, Ямницьку, Загвіздянську, Угринівську).

Таблиця 3

Аналіз утворених поза планом ОТГ по Івано-Франківській області

Назва ОТГ	Кількість рад, що мали об'єднатись в ОТГ по плану	Кількість рад, що фактично об'єднались в ОТГ	Громади, що не ввійшли в склад ОТГ
Більшівцівська	10	8	Дитятинська, Новоскоморохівська
Дубовецька	8	5	Кінчаківська, Маріямпільська, Медухівська
Долинська	19	5	Белеївська, Великотур'янська, Геринська, Гошівська, Княжолуцька, Надіївська, Новичківська, Оболонська, Підберезька, Раківська, Рахинянська, Тростянецька, Тяпчанська, Яворівська
Івано-Франківська	19	13	Драгомирчанська, Загвіздянська, Підліська, Угринівська, Узинська, Чукалівська
Єзупільська	5	2	Довгівська, Поберезька, Стриганецька
Тлумацька	16	13	Кутищенська, Палагицька, Грушківська
Вигодська	11	7	Ілемнянська, Лолинська, Підлісківська, Шевченківська
Войнилівська	5	2	Луківська, Сівко-Войнилівська, Томашівська
Калуська	13	6	Боднарівська, Голинська, Завійська, Копанківська, Пійлівська, Ріп'янська, Тужилівська
П'ядицька	7	5	Джурківська, Цинявська
Коршівська	5	2	Ліснословідська, Раківчицька, Черемхівська
Гвіздецька	6	3	Загайпільська, Кулачківська, Підгайчиківська
Яблунівська	11	6	Бане-Березівська, Вижньоберезівська, Лючківська, Нижньоберезівська, Середньоберезівська
Делятинська	5	4	Білоославська
Ланчинська	4	3	Краснянська
Букачівська	7	4	Колоколинська, Луковецька, Чагрівська
Спаська	4	2	Липовицька, Суходільська
Заболотівська	11	8	Балинцівська, Борщівська, Тулуківська
Ямницька	7	5	Клузівська, Майданська
Олешанська	9	5	Живачівська, Ісаківська, Петрівська, Підвербцівська
Новицька	5	4	Берлогівська

У таблиці 3 відображено перелік громад, що не увійшли в сформовані об'єднані територіальні громади. Як було уже зазначено, із 40 утворених ОТГ 26 сформовано поза Перспективним планом. У 21 з них адміністративний центр є той, що визначений в Перспективному плані, ще 5 ОТГ за Перспективним планом мало входити до складу інших ОТГ, однак вони утворили самостійну громаду, зокрема це: Підгайчиківська ОТГ (мала вхо-

дити до Гвіздецької ОТГ), Корницька ОТГ, Пасічнянська ОТГ (Пасічнянська рада мала бути в складі Зеленської ОТГ, а Пнівська та Битківська ради – в Надвірнянській ОТГ), Загвіздянська та Угринівська ОТГ – мали увійти до Івано-Франківської ОТГ. Продовжимо наш аналіз тих ОТГ, що уже є сформовані. У табл. 4 відображено інформацію по об'єднаних територіальних громадах, що утворені на території Івано-Франківської області.

Таблиця 4

Аналіз ОТГ Івано-Франківської області

Район	Громада	Тип громади	Дата утворення	Площа, що входить в ОТГ, км ²	Чисельність населення, що проживає в ОТГ
1	2	3	4	5	6
Богородчанський	Дзвиняцька	сільська	27.10.2017	71,18	7570
	Старобогородчанська	сільська	25.10.2015	84,33	5994
Верховинський	Білоберізька	сільська	27.03.2016	46,34	2757
Галицький	Більшівцівська	селищна	18.12.2016	99,34	6180
	Дубовецька*	сільська		84,455	4718
Городенківський	-	-	-	0	0
Долинський	Долинська	міська	30.06.2019	100,76	28056
	Вигодська	селищна	23.12.2018	385,56	12524
	Витвицька	сільська	18.12.2016	154,94	5868
Калуський	Калуська	міська	16.08.2019	142,723	73816
	Верхнянська	сільська	25.10.2015	140,62	10448
	Новицька	сільська	23.12.2018	82,43	10260
	Войнилівська	селищна	24.12.2017	77,07	6382
Коломийський	Коломийська	міська	05.10.2018	136,77	70853
	Печеніжинська	селищна	25.10.2015	184,45	17372
	П'ядицька	сільська	18.12.2016	112,93	9573
	Нижньовербізька	сільська	18.12.2016	64,99	9553
	Матеївецька	сільська	18.12.2016	78,61	6600
	Коршівська	сільська	23.12.2018	79,85	5506
	Підгайчиківська	сільська	22.12.2019	58,323	5061
	Гвіздецька	селищна	22.12.2019	42,62	5051
	Корницька	сільська	22.12.2019	27,993	3046

1	2	3	4	5	6
Косівський	Рожнівська	сільська	29.10.2017	101,5	12257
	Яблунівська	селищна	29.10.2017	142,55	10201
	Космацька	сільська	18.12.2016	105,73	8252
Надвірнянський	Делятинська	селищна	24.12.2017	168,45	17035
	Пасічнянська	сільська	22.12.2019	168,51	17856
	Ланчинська	селищна	29.10.2017	84,82	11189
	Переріслянська	сільська	29.10.2017	83,61	8267
Рогатинський	Букачівська	селищна	23.12.2018	88,55	3346
Рожнятівський	Брошнів-Осадська	селищна	29.10.2017	47,22	10095
	Дубівська	сільська	22.12.2019	91,812	7094
	Спаська	сільська	24.12.2017	83,2	3107
Снятинський	Заболотівська	селищна	29.10.2017	149,82	14789
Тисменицький	Івано-Франківська	міська	09.10.2019	73,132	242102
	Ямницька	сільська	29.10.2017	97,76	8161
	Загвздянська	сільська	29.04.2018	31,3	5846
	Єзупільська	селищна	22.12.2019	39,66	4026
	Угринівська	сільська	29.04.2018	17,6	3413
Тлумацький	Тлумацька	міська	18.12.2016	181,27	18099
	Олешанська	сільська	30.04.2017	92,51	5560

Відповідно до даних вказаних в таблиці 4 можна зробити такі висновки. По-перше, в Івано-Франківській області за період проведення процесу децентралізації сформовано 40 об'єднаних територіальних громад, в одній з яких (Дубовецький ОТГ) на сьогодні ще не призначено дату перших виборів.

По-друге, фактично з 14 районів області 13 районів уже частково залучені до процесу децентралізації. Водночас, в Городенківському районі за 5 років ще не сформовано жодної ОТГ. Найбільш активними є райони: Калуський, Коломийський, Долинський, де в ОТГ включено більше половини території району. Це пов'язано з тим, що на території зазначених районів утворені ОТГ з адміністративними центрами в містах обласного (Калуш, Коломия) та районного значення (Долина). Найбільша кількість ОТГ сфор-

мована на території Коломийського району. При цьому, зазначимо, що Печеніжинська ОТГ, яка утворена однією із перших в Україні, також перебуває на території Коломийського району.

По-третє, враховуючи норми Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», а саме, щодо можливості об'єднання сусідніх населених пунктів з різних районів, такою можливістю скористались декілька ОТГ в Івано-Франківській області. Зокрема, у Долинському районі утворено Долинську ОТГ до складу якої увійшли Грабівська сільська рада та Лоп'янська селищна рада з Рожнятівського району, у Коломийському районі утворено Коломийську ОТГ до якої увійшла Саджавська сільська

рада з Надвірнянського району, у Рожнятівському районі утворено Брошнів-Осадську ОТГ до якої увійшла Кадобнянська сільська рада з Калуського району.

По-четверте, незважаючи на те, що процес децентралізації в Україні триває уже досить довгий час, фактично площа об'єднаних територіальних громад в Івано-Франківській області складає на сьогодні 4105,288 км², що становить 29,53% від загальної площі області. Це означає, що багато процесів є незавершеними і постійно трансформуються.

На рис. 1 відображено структуру ОТГ Івано-Франківської області за типом. Як видно з рис. 1 із 40 громад сформованих в області найбільшу кількість займають сільські ОТГ (58%); селищних ОТГ є 12 (30%), міських ОТГ – тільки 5 (12%). Міські ОТГ сформовані в містах обласного значення (Івано-Франківську, Калуші, Коломиї) і в містах районного значення (Долині та Тлумачі).

На рис. 2 відображено ОТГ Івано-Франківської області за датою створення. Так, три ОТГ області (Печеніжинська, Верхнянська, Старобогородчанська) були сформовані одними з перших. Найбільша кількість ОТГ в області сформована 2017 р., а саме – 12, а найменше – 3 ОТГ в 2015 р. Утворення ОТГ по роках є нерівномірним процесом, оскільки після 12 ОТГ сформованих 2017 р., у 2018 р. – 7 ОТГ, а в 2019 р. – 9 ОТГ.

На рис. 3 відображено розподіл громад відповідно до чисельності їх населення. Розподіл проведено із виділенням п'яти груп: до 5 тис. осіб, від 5 до 10 тис. осіб, від 10 до 15 тис. осіб, від 15 до 20 тис. осіб, вище 20 тис. осіб. Найбільш великою є друга група, де чисельність населення коливається від 5 до 10 тис. осіб. Якщо її об'єднати з першою групою в якій перебувають ОТГ з населенням до 5 тис. осіб, то перші дві групи ОТГ сформують більшість серед 40 ОТГ Івано-Франківської області.

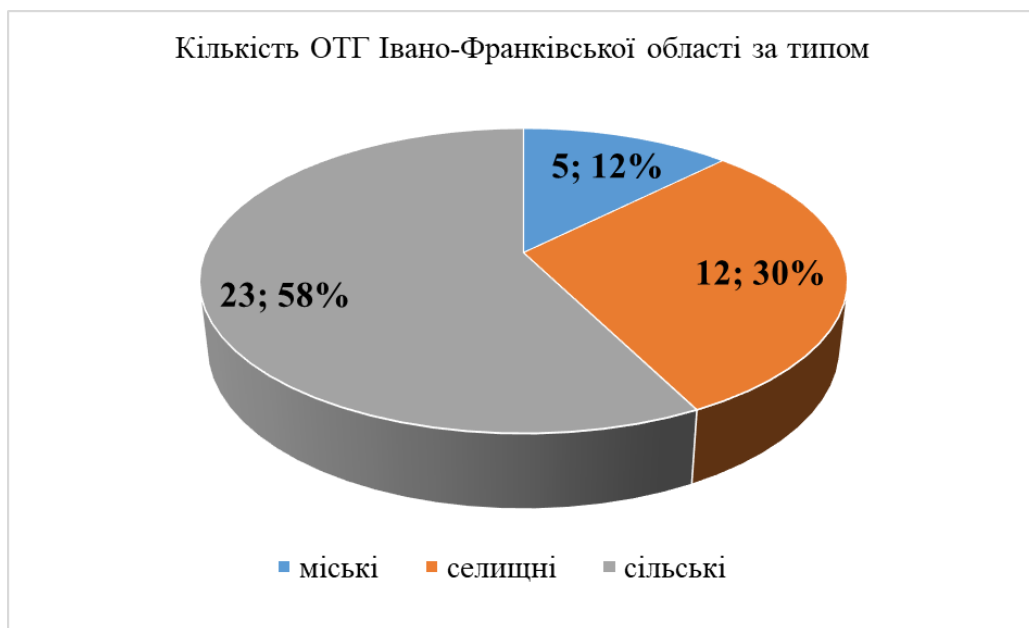


Рис. 1 – Структура ОТГ Івано-Франківської області за типом громади

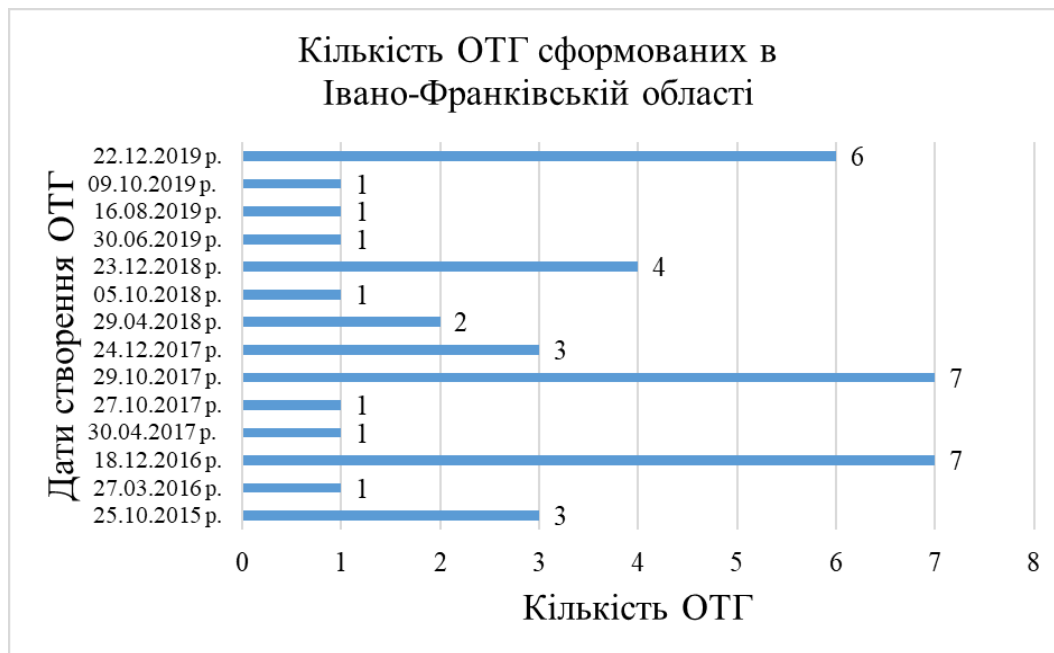


Рис. 2 – Кількість об'єднаних територіальних громад утворених в Івано-Франківській області за 2015-2019 рр.

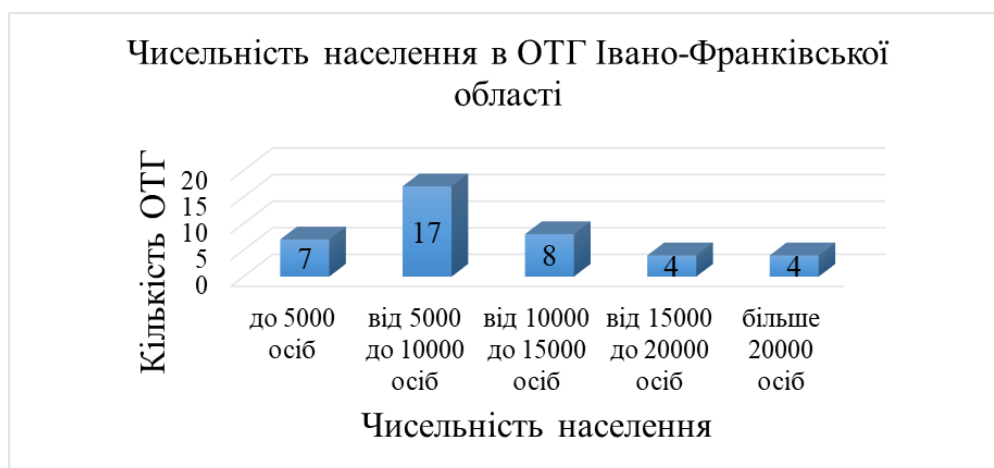


Рис. 3 – Чисельність населення ОТГ в Івано-Франківській області

Зауважимо, що чисельність населення є важливим критерієм по якому визначається спроможність об'єднаної територіальної громади. У Методиці формування спроможних територіальних громад серед критеріїв попередньої оцінки рівня спроможності першим показником виділено чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади [12].

Якщо чисельність ОТГ до 3 тис. осіб, то числове значення критерію – 0,3; якщо чисельність від 3 до 7 тис. осіб – то 0,6; якщо чисельність більше 7 тис. осіб – то 1. Чим вище числове значення критерії, тим вищий рівень спроможності громади. За чисельністю населення серед 40 ОТГ Івано-Франківської області 1 ОТГ має числове значення критерію 0,3; 16 ОТГ – 0,6 і 23 ОТГ – 1. Тобто, можна зробити висновки, що за даним критерієм

більшість ОТГ області є спроможними. Однак, варто врахувати й інші важливі показники.

Ще одним показником, що впливає на спроможність об'єднаних територіальних громад є площа громади. Як зазначено в Методиці, площа території спроможної ОТГ до 200 км² має числове значення критерію спроможності 0,3; площа від 200 до 400 км² – 0,6; більше 400 км² – 1. Фактично в області на сьогодні є тільки одна об'єднана територіальна громада з площею біль-

ше 200 км², тобто має показник 0,6. Всі інші громади є значно меншими, тому їх показник 0,3.

На рис. 4 відображено розподіл ОТГ Івано-Франківської області відповідно до їх площі. Якщо брати до уваги тільки цей показник, то за ним фактично виходить, що практично всі ОТГ області є не спроможними. Саме тому, важливим є врахуванням в комплексі декількох критеріїв, на основі яких можна проаналізувати та визначити рівень спроможності громад.

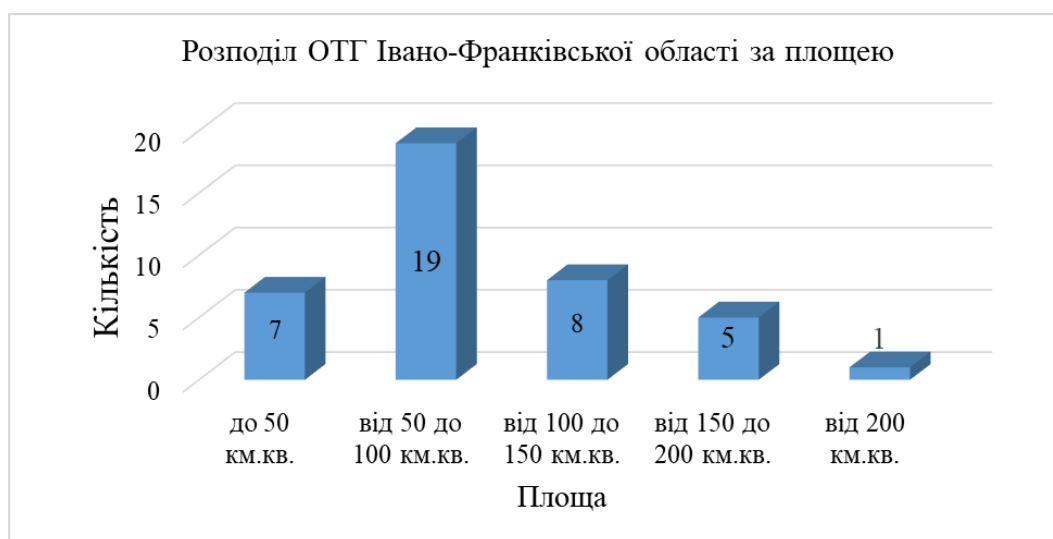


Рис 4. – Розподіл ОТГ Івано-Франківської області відповідно до їх площі

Отже, можемо зробити висновки про те, що процес децентралізації в Івано-Франківській області поступово реалізовується. Є райони, що більше залучені до цього процесу, є ті, які дещо відстають через певні причини. Однак, об'єднання йде досить повільними темпами, адже фактично ОТГ за площею займають тільки 29,53% в області. Багато громад ще досі не утворено, а частина з утворених громад фактично об'єднала навколо себе менше рад, ніж це було передбачено перспективним планом.

Ухвалення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» фактично визначає

чіткий курс за яким таке об'єднання на сьогодні повинно здійснюватися. Відповідно до цих змін об'єднання із добровільного фактично переходить в примусове і повинно відбуватись з урахуванням Перспективного плану.

Висновки та перспективи подальших розробок. Проведене дослідження дає можливість сформулювати такі висновки. 1. Досліджено особливості просторового планування об'єднаних територіальних громад в Івано-Франківській області. Підкреслено, що відповідно до Перспективного плану формування територіальних

громад в Івано-Франківській області має бути сформовано 61 ОТГ. На сьогодні утворено 40 ОТГ, в одній з них вибори голови ще не відбулись.

2. Зазначено, що 26 із 40 ОТГ утворені у невідповідності до Перспективного плану. Більшість із таких ОТГ включають менше територіальних рад, ніж це було заплановано. Окремі сформовані ОТГ мали входити до складу інших об'єднаних територіальних громад, однак вирішили створити самостійні ОТГ. Також наведено перелік громад, які мали по плану, але не ввійшли в склад сформованих відповідних об'єднаних територіальних громад.

3. Проведено аналіз утворених об'єднаних територіальних громад Івано-Франківської області за такими ознаками: типом громади, датою створення, площею території, чисельність населення. Визначено, що за типом громад є міських – 12%, селищних – 30%, сільських – 58%. За датою створення найбільше об'єднаних територіальних громад утворено 2017 р. – 12, а найменше 2015 р. – 3. Щодо чисельності, то більшість ОТГ Івано-Франківської області є досить малими. Фактично, в 7 ОТГ чисельність населення до 5 тис. осіб, ще в 17 ОТГ – від 5 до 10 тис. осіб.

4. Підкреслено, що незважаючи на тривалий період проведення реформи децентралізації, в Івано-Франківській області до ОТГ ввійшло тільки 29,53% території; на території ОТГ проживає 52% населення; тільки три міста обласного значення (Івано-Франківськ, Калуш, Коломия) та два міста районного значення (Долина, Тлумач) стали адміністративними центрами відповідних об'єднаних територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Казюк Я. М. Питання бюджетної децентралізації управління системою місцевих бюджетів / Я. М. Казюк // Статистика України. – 2014. – № 2. – С. 20–25.

2. Патицька Х. О. Особливості формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад у країнах ЄС / Х. О. Патицька // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2018. – Вип. 4. – С. 102–107.

3. Патицька Х. О. Проблемні аспекти формування та розвитку об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону / Х. О. Патицька // Регіональна економіка. – 2019. – № 2. – С. 36–44.

4. Патицька Х. О. Нарощення податкового потенціалу об'єднаних територіальних громад у контексті забезпечення їх фінансової спроможності / Х. О. Патицька // Причорноморські економічні студії. – 2017. – Вип. 21. – С. 42–46.

5. Мочков О. Б. Досвід проведення зборів («сходів») громадян за їх місцем проживання у територіальних громадах України / О. Б. Мочков // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 3. – С. 191–196.

6. Мочков О. Б. Теоретичні засади та принципи участі членів територіальної громади в прийнятті рішень щодо місцевого розвитку / О. Б. Мочков // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 301–313.

7. Зрибнева І. П. Сучасні підходи до управління ресурсами об'єднаних територіальних громад / І. П. Зрибнева, Т. Р. Заволічна, К. Р. Заволічна, К. С. Зрибнева // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. – 2019. – Вип. 2. – С. 18–27.

8. Горлачук В. В. Управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад у контексті децентралізації / В. В. Горлачук, О. В. Клименко // Агросвіт. – 2019. – № 20. – С. 56–63.

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей : Закон України від 05.12.2019 р. № 348-IX. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>

10. Про затвердження Перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 1077-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2015-%D1%80>

11. Об'єднані територіальні громади: перелік та основні дані. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/gromada>

12. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

REFERENCES:

1. Kaziuk, Ya.M. (2014) Pytannia byudzhetnoi detsentralizatsii upravlinnia systemoyu mistsevykh byudzhativ [Issues of budget decentralization of local budget system management]. *Statystyka Ukrainy – Statistics of Ukraine*, 2, 20–25 [in Ukrainian].

2. Patytska, Kh.O. (2018) Osoblyvosti formuvannia finansovo-ekonomichnogo potentsialu terytorialnykh hromad u krainakh YeS [Features of the financial and economic potential formation of territorial communities in the EU countries]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnogo periodu Ukrainy – Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*, 4, 102–107 [in Ukrainian].

3. Patytska, Kh.O. (2019) Problemni aspekty formuvannia ta rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Karpatskoho rehionu [Problem aspects of forming and development of united territorial communities in

Carpathian region]. *Rehionalna ekonomika – Regional economy*, 2, 36–44 [in Ukrainian].

4. Patytska, Kh.O. (2017) Naroshchennia podatkovoho potentsialu obiednanykh terytorialnykh hromad u konteksti zabezpechennia yikh finansovoi spromozhnosti [Increase of tax potential of OTG in context of providing of them financial possibility]. *Prychornomorski ekonomichni studii – Black Sea economic studies*, 21, 42–46 [in Ukrainian].

5. Mochkov, O.B. (2016) Dosvid provedennya zboriv («skhodiv») hromadian za yikh mistsem prozhyvannia u terytorialnykh hromadakh Ukrainy [The experience of holding meetings (“gatherings”) of citizens in their residence places in territorial communities in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnya – Theory and Practice of Public Administration*, 3, 191–196 [in Ukrainian].

6. Mochkov, O.B. (2015) Teoretychni zasady ta pryntsypy uchasti chleniv terytorialnoi hromady v pryiniatti rishen shchodo mistsevoho rozvytku [Theoretical aspects and principles of participation of members of the territorial community in decisions on local development]. *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia – State and municipal scientific research*, 1, 301–313 [in Ukrainian].

7. Zrybnieva, I.P., Zavolichna, T.R., Zavolichna, K.R., Zrybnieva, K.S. (2019) Suchasni pidkhody do upravlinnya resursamy obyednanykh terytorialnykh hromad [Current approaches to resource management united territorial communities]. *Visnyk Chernivetskoho torhovelno-ekonomichnoho instytutu. Ekonomichni nauky – Bulletin of Chernivtsi Economic Institute*, 2, 18–27 [in Ukrainian].

8. Horlachuk, V.V., Klymenko, O.V. (2019) Upravlinnia zemelnymy resursamy obiednanykh terytorialnykh hromad u konteksti detsentralizatsii [Land resources management in the context of decentralization of public administration and strengthening of the autonomy of local self-

government bodies]. *Ahrosvit – Agro-world*, 20, 56–63 [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy “Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad” shchodo sproshchennia procedury zatverdzhennia perspektyvnykh planiv formuvannia terytorii hromad Avtonomnoi Respubliky Krym, oblasti”: vid 05.12.2019 r. [Law of Ukraine “On voluntary association of territorial communities”] from desember 05, 2019. – Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20> [in Ukrainian].

10. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Perspektyvnogo planu formuvannia terytorii hromad Ivano-Frankivskoi oblasti”: vid 13.10.2015 r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Perspective Plan of Formation of Territories of Communities of

Ivano-Frankivsk Region”] from October 13, 2015. – Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2015-%D1%80> [in Ukrainian].

11. Obiednani terytorialni hromady: perelik ta osnovni dani. – Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/gromada> [in Ukrainian].

12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad” vid 08.04.2015 r. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Methodology of formation of capable territorial communities”] from april 08, 2015. – Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

Шинькович Андрій Васильович,

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел. (067)364-81-68, e-mail: shinkovich7@icloud.com, <https://orcid.org/0000-0003-2513-1640>

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВЕКТОР ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. В статті розглядають найхарактерніші особливості європейської регіональної політики та практики формування місцевого самоврядування в країнах Європи в умовах сучасних радикальних трансформацій державного управління. Робиться акцент на тому що такі політика і практика вирішальним чином залежать від систем влади, моделей державної регіональної політики, особливостей сучасної взаємодії держави і громадянського суспільства.

Обґрунтовано, що звернення до аналізу цих процесів має виключно важливе значення в контексті виокремлення спільного й особливого в модернізації місцевого самоврядування в країнах Європи з огляду на те, які з кращих особливостей функціонування і модернізації місцевого самоврядування варто перше за все взяти за зразок і для наслідування в процесі здійснення регіональної політики, з метою формування більш дієвої системи місцевого самоврядування у сучасній Україні. Враховуючи об'єм статті, практику реформування місцевого самоврядування в Австрії, Англії, Іспанії, Німеччині, Польщі, Румунії, Словенії, Угорщині, Франції, Чехії, Швеції та інших країнах подано ретроспективно, шляхом виділення найважливіших складових цього процесу.

Доведено, що практика здійснення реформування місцевого самоврядування в країнах Європи є цікавою і повчальною. Її основна характеристика пов'язана із забезпеченням максимальної автономності регіональних територіальних громад, що можливе лише за відповідної децентралізації влади, оптимальної реалізації принципу субсидіарності, здійснення адміністративно-територіальних реформ, демократизації відносин між державною владою і громадянським суспільством. Використання практики такого реформування в політичному, правовому, організаційно-управлінському відношенні для України матиме відчутне, позитивне значення.

Ключові слова: самоврядування, місцеве самоврядування, європейська регіональна політика, децентралізація влади, субсидіарність, демократизація суспільного розвитку.

EUROPEAN INTEGRATION VECTOR OF FORMATION OF MODERN LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEMS

Abstract. The article deals with the most characteristic features of European regional policy and practice of forming local self-government in the countries of Europe in the conditions of modern radical transformations of public administration. Emphasis is placed on the fact that such policies and practices depend crucially on systems of government, models of state regional policy, and features of contemporary interaction between the state and civil society.

It is justified that resorting to the analysis of these processes is of utmost importance in the context of distinguishing common and special in the modernization of local self-government in European countries, in view of which of the best features of functioning and modernization of local self-government should be considered first of all as a model and imitation. the process of implementing regional policy, with the aim of forming a more effective system of local self-government in modern Ukraine. Given the volume of the article, the practice of reforming local self-government in Austria, England, Spain, Germany, Poland, Romania, Slovenia, Hungary, France, Czech Republic, Sweden and other countries is presented retrospectively by highlighting the most important components of this process.

It has been proved that the practice of reforming local self-government in European countries is interesting and instructive. Its main characteristic is related to ensuring maximum autonomy of regional territorial communities, which is possible only with appropriate decentralization of power, optimal implementation of the principle of subsidiarity, implementation of administrative-territorial reforms, democratization of relations between the state power and civil society. The use of the practice of such reform in political, legal, organizational and managerial terms will be of considerable, positive importance for Ukraine.

Keywords: self-government, local self-government, European regional policy, decentralization of power, subsidiarity, democratization of social development.

Постановка проблеми. Сучасні трансформації держав і суспільств, що мають місце під впливом світових глобалізаційних, інтеграційних, інформаційних та демократизаційних процесів, принципово по – іншому формують взаємини основних суб'єктів державного управління – державної влади і місцевого самоврядування. Окрім вище сказаних світових процесів, суттєвий вплив на становлення нових систем самоврядування народу мають історична генеза, традиції та практика самоврядних засад народу, що тисячоліттями склалися в окремих країнах і навіть регіонах світу. Звернення до аналізу цих процесів має виключно важливе значення в контексті виокремлення спільного й особливого в модернізації місцевого самоврядування в країнах Європи з огляду на те, які з кращих особливостей функціонування і модернізації місцевого самоврядування варто перше за все взяти за зразок і для наслідування в процесі здійснення регіональної політики, з метою формування більш дієвої системи місцевого самоврядування у сучасній Україні. Враховуючи об'єм статті, практику реформування місцевого самоврядування в Австрії, Англії, Іспанії, Німеччині, Польщі, Румунії, Словенії, Угорщині, Франції, Чехії, Швеції та інших країнах подано ретроспективно, шляхом виділення найважливіших складових цього процесу.

Мета статті. В статті ставиться завдання: а) окреслити найсуттєвіші, базові засади формування сучасного місцевого самоврядування; б) виокремити специфічні особливості трансформації місцевого самоврядування у сучасних європейських країнах; в) визначити, що із європейської

практики трансформації місцевого самоврядування найперше має відношення до його модернізації у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Підкреслюючи, що основними, базовими засадами трансформації місцевого самоврядування в країнах світу є процеси світового порядку – глобалізація, інтеграція, інформатизація, демократизація і т. ін. робимо акцент на тому, що основу практичних процесів модернізації місцевого самоврядування, найперше у європейських країнах, становлять досконала регіональна політика, ефективні адміністративно – територіальні реформи, децентралізація державної влади та демократизація взаємин між державою (державна влада) і громадянським суспільством (місцеве самоврядування). Такої точки зору дотримуються багато фахівців у галузі державного управління й місцевого самоврядування, зокрема в Україні – В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Валуйський, В. Горбатенко, Н. Драгомирецька, В. Князев, В. Луговий, В. Малиновський, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Трощинський та інші.

Підкреслимо, що основу трансформації місцевого самоврядування в сучасних умовах функціонування країн і суспільств становить регіональна політика, яка визначається як «сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній діяльності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни» [5, с. 65]. Беремо до уваги, хоча і відносно, більш «дрібні», «спрощені» визначення феномену «регіональна політика». Так у «Короткому оксфордському політичному словнику» (Київ,

2005р.)таке поняття пояснюється як «політика на рівні громад» (community politics) [2, с. 518].

Існує декілька найпопулярніших моделей регіональної політики: модель допомогти кризовим регіонам; модель регіонального перерозподілу економічного зростання регіонів; модель реструктуризації регіонів; модель політики саморозвитку регіонів. Важливо, що регіональна політика європейських країн покликана: а) забезпечити цілісність, інтегративну єдність європейського регіону; б) пропагує цілі і завдання, що мають забезпечити дієвість місцевого самоврядування у всіх країнах Європи; в) ставить за основне, центральне завдання – забезпечення високої якості життя для усіх громадян цього регіону; г) базується на принципах партнерства, співфінансування, субсидіарності, концентрації, програмування, координації. Врешті, європейська регіональна політика реалізується в процесі трьох напрямів управління регіональним розвитком: політичний, економічний, соціальний, які достатньо досліджені і пояснені.

В основі практичного модернізаційного процесу у сфері місцевого самоврядування знаходяться децентралізація державного управління загалом, реалізація принципу субсидіарності (поділ влади і розподіл владних повноважень), регіоналізація (адміністративно – територіальна реформа), демократизація. Головною умовою забезпечення належного місцевого самоврядування, більшість фахівців вважають чіткий розподіл повноважень між державою в різних місцевими і регіональними органами влади [4, с. 340]. При цьому субсидіарність, – вважають держуправлінці, – має здійсню-

ватися виключно на правовій основі, що сформульовано, зокрема, в статті 5 відомого Маастрихтського договору 1992 року [5].

Вкажемо на специфічні особливості реформування місцевого самоврядування в окремих країнах Європи з тим, аби виокремити найхарактерніші ознаки цього процесу.

Австрія. Землі в Австрії мають власні конституції, хоча і не мають власних судових органів.

Англія. Ділиться на графства, адміністративні округи і громади (з особливим статусом Лондону). Тут існує так звана «обмежена автономія» території.

Іспанія. Повноваження регіонів згідно з Конституцією 1978р. є надто широкими. Існує надто широка децентралізація в управлінні регіонами, хоча держава в цілому є унітарною.

Німеччина. Тут існує так звана дво-рівнева система місцевого самоврядування (муніципалітети і округи), хоча така система розглядається і функціонує як єдина, цілісна.

Польща. Тут оперативно здійснили адміністративно-територіальну реформу, децентралізацію державного управління, а система самоврядування діє на рівні 2478 гмін, 380 повітів і 16 воєводств [3, с. 49].

Румунія. Цікавою є практика функціонування в країні спеціальних агентств регіонального розвитку.

Словенія. В ході адміністративно-територіальної реформи було проведено рівневу децентралізацію влади.

Угорщина. Тут органи місцевого самоврядування у відповідності із законом «Про місцеве самоврядування» отримали політичну, судово-адміністративну, економічну незалежність. В

країні всебічно підтримується місцева автономність.

Франція. Поділ влади у Франції здійснено на рівні комун, департаментів, регіонів. Велика увага надається питанням діяльності міських урядів, мерів, розвитку і функціонуванню територіальних громад.

Чехія. До 2002 року в країні було ліквідовано понад 76 районних державних адміністрацій, більше повноважень отримали муніципалітети.

Швеція. В країні – три рівні держуправління – місцевий, регіональний, загальнонаціональний. Повноваження місцевих органів влади – надто широкі, особливо в питаннях реалізації соціальної політики.

Європейська практика реорганізації місцевого самоврядування таким чином – цікава, багатоаспектна і повчальна, в тому числі і для сучасної України, яка розбудовуючи власну модель (систему) такого врядування, з одного боку, використовує власну історію і традиції народної самоврядності, а, з іншого, бере до уваги кращі надбання реорганізації такого самоврядування, нагромаджені іншими, в першу чергу європейськими країнами. Потенціально, окрім зразків децентралізації влади, здійснення адміністративно-територіальних реформ, систем підготовки кадрів державних службовців тощо, Україна бере активну участь у функціонуванні таких єврорегіонів як асоціація «Карпатський єврорегіон», «Буг», «Нижній Дунай», «Верхній Прут», «Дніпро», «Слобожанщина». Здійснення модернізації місцевого самоврядування в Україні, таким чином, відбувається і контексті як національної, так і світової практики такого реформування.

Висновки. Практика здійснення реформування місцевого самоврядування в країнах Європи є цікавою і повчальною. Її основна характеристика пов'язана із забезпеченням максимальної автономності регіональних територіальних громад, що можливе лише за відповідної децентралізації влади, оптимальної реалізації принципу субсидіарності, здійснення адміністративно-територіальних реформ, демократизації відносин між державною владою і громадянським суспільством. Використання практики такого реформування в політичному, правовому, організаційно-управлінському відношенні для України матиме відчутне, позитивне значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.

1. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL.: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1994_-017 (дата звернення: 31.10.2018р.)
2. Короткий оксфордський політологічний словник/Пер. з англ.: За ред. І. Макліна, А. Маклімана. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи». 2015.-789с.
3. Політико-правові стандарти ЄС і напрями вдосконалення моделі модернізації сучасної України: Наукова записка/ Відп. ред. В. П. Горбатенко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2011. – 108с.
4. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах – учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: моногр.; за заг. ред. проф. В. Л.Федоренка. Київ: Видавництво: Ліра. Київ. 2018. – 380с.
5. Шамборовський Г. О. Регіональна політика Європейського Союзу: навч. посіб. Київ.: Знання. 2011. – 187с.

6. Cimer M. Politico –socialno – ekonomicky alegislativnu cuontext reform verynegs pravyv Slovrnsku reform verynej sprave na Slovensku a ick politogicke aspekty. – Prozon: PIJ. 2004. I. 7-30.

REFERENCES:

1. Dohovir pro zasnuvannia Yevropeiskoi Spilnoty : vid 1 sichnia 2005 roku [Treaty establishing the European Community from January 1, 2005]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 [in Ukrainian].

2. McLean, I., McMillan, A. (2015). *Korotkyi oksfordskyi politolohichnyi slovnyk [The Concise Oxford Dictionary of Politics]*. Kyiv: Vyd-vo Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].

3. Horbatenko, V. P. (Eds.). (2011). *Polityko-pravovi standarty YeS i napriamy vdoskonalennia modeli modernizatsii suchasnoi*

Ukrainy [EU Political and Legal Standards and Directions for Improving the Model of Modernization of Modern Ukraine]. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Urainy [in Ukrainian].

4. Chernenzenko, O. M. (2018). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini ta derzhavakh-uchasnytsiakh YeS: konstitutsiine rehuliuвання y orhanizatsiini modeli [Local Self-Government in Ukraine and the EU Member States: Constitutional Regulation and Organizational Models]*. V. L. Fedorenko (Eds.). Kyiv: Lira [in Ukrainian].

5. Shamborovskyi, H. O. (2011). *Rehionalna polityka Yevropeiskoho Soiuzu [Regional policy of the European Union]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

6. Cimer, M. (2004). *Politico-socialno-ekonomicky alegislativnu cuontext reform verynegs pravyv Slovrnsku reform verynej sprave na Slovensku a ick politogicke aspekty*. Prozon: RTs.

СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ

УДК 351.71:004

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-274-284](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-274-284)

Левченко Наталія Михайлівна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри підприємництва, торгівлі та біржової діяльності Національного університету «Запорізька політехніка», вулиця Жуковського, 64, Запоріжжя, Запорізька обл., 63093, e-mail: Levchenkon65@gmail.com, тел.: +38(066)9267171, <https://orcid.org/0000-0002-3283-6924>

Дацій Надія Василівна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирського національного агро-екологічного університету, Старий бульвар, 7, Житомир, Житомирська область, 10002, e-mail: rvps@i.ua, тел.: +38(050)4542957, <https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>

DIGITAL-КОМУНІКАЦІЇ В АДМІНІСТРУВАННІ УРЯДОВОЇ ПРОГРАМИ «ДОСТУПНІ ЛІКИ»

Анотація. У статті акцентовано увагу на основних проблемах доступності лікарських засобів громадянам. Наголошено, що введення в дію з 1 квітня 2017 року урядової програми «Доступні ліки» потребує на детальне вивчення дієвості та соціально-економічної ефективності механізму реімбурсації вартості препаратів для лікування 3-х категорій захворювань (серцево-судинних, цукрового діабету II типу та бронхіальної астми). Акцентовано, що лікарські засоби, що підлягають реімбурсації за урядовою програмою «Доступні ліки» з 1 квітня 2019 р. відпускаються аптечними закладами виключно за електронними рецептами, виписаними через електронну систему охорони здоров'я, що потребує digital-комунікацій. Проаналізовано перші кроки запровадження digital-комунікацій в адмініструванні урядової програми «Доступні ліки» та встановлено їх вплив на рівень як фізичної, так і економічної доступності громадян до лікарських засобів, а також дієвість контролю ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на реімбурсацію вартості лікарських засобів. Наголошено на потребі активізації діалогу Національної служби здоров'я України з громадськістю з питань дії механізму реімбурсації. Констатовано, що тривалий час комунікативна взаємодія між НСЗУ та громадськістю із зазначених питань обмежувалась виключно зверненнями та скаргами. Акцентовано, що стейкхолдери потребують на більш досконалий комунікативний механізм взаємодії з НСЗУ, який би завдяки зворотному інформаційному зв'язку забезпечив досягнення позитивного комунікативного ефекту. Визначено групи пріоритетних стейкхолдерів, чиї інтереси із запровадженням digital-комунікацій в адміністру-

ванні урядової програми «Доступні ліки» до тепер лишаються поза увагою. Встановлено існуючі недоліки в організації digital-комунікацій за урядовою програмою «Доступні ліки» та запропоновано практичні рекомендації з її удосконалення за стейкхолдер-підходом, реалізація яких на практиці дозволить у найближчій перспективі забезпечити як зростання рівня доступності громадян до лікарських засобів, так і зростання рівня соціально-економічної ефективності механізму реімбурсації.

Ключові слова: лікарські засоби, доступність лікарських засобів, механізм відшкодування вартості лікарських засобів, реімбурсація, digital-комунікації.

Levchenko Nataliia Mikhailovna,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor at the Department of Entrepreneurship, Trade and Exchange activities, National University "Zaporizhzhia Polytechnic", Zhukovsky Street, 64, Zaporizhzhia, Zaporizhzhya region, 69063, e-mail: Levchenkon65@gmail.com, tel.: +38(066)9267171, <https://orcid.org/0000-0002-3283-6924>

Datsii Nadiia Vasylivna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor in the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agro-Ecological University, Old Boulevard, 7, Zhytomyr, Zhytomyr region, 10002, e-mail: rvps@i.ua, tel.: +38(050)4542957, <https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>

DIGITAL-COMMUNICATIONS IN THE ADMINISTRATION OF THE GOVERNMENTAL PROGRAM «AVAILABLE DRUGS»

Abstract. The article focuses on the main problems of accessibility of the medicines to the citizens. It is emphasized that the entry into force of the Government's program "Affordable Medicines" from April 1, 2017 requires a detailed study of the efficacy and socio-economic effectiveness of the mechanism of reimbursement of the cost of drugs for the treatment of 3 categories of diseases (cardiovascular, type II diabetes and bronchial asthma). It is emphasized that the medicines subject to reimbursement under the Government's "Affordable Medicines" program will be available from pharmacy establishments on April 1, 2019 solely by electronic prescriptions issued through an electronic healthcare system requiring digital-communications. The first steps of introduction of the digital-communications in the administration of the Government program "Affordable Medicines" are analyzed and their influence on the level of both physical and economic accessibility of the medicines to the citizens, as well as the efficacy of the control over the effectiveness of the use of the budget funds aimed at the reimbursement of the cost of the medicines. The need to intensify the dialogue of the National Health Service of Ukraine with the public on the effects of the reimbursement mechanism was emphasized. It was stated that for a long time the communication interaction between the NHSU and the public on these issues was limited solely to appeals and complaints. It is emphasized that the stakeholders need a more sophisticated communication mechanism for interaction with the NHSU, which would provide a positive communicative effect through feedback. The

priority stakeholder groups have been identified, whose interests with the introduction of the digital-communications in the administration of the Government's "Affordable Medicines" program are still being neglected. The existing shortcomings in the organization of the digital-communications under the Government program "Affordable Medicines" have been identified and practical recommendations have been proposed for its improvement for the stakeholder-approach, the implementation of which in practice will make it possible in the near future to ensure both an increase in the level of the citizens' access to the medicines and an increase in the level of the socio-economic efficiency of the reimbursement mechanism.

Keywords: medicines, availability of the medicines, mechanism of reimbursement of the medicines, reimbursement, digital-communications

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Нині потреба державного втручання у процеси ціноутворення на лікарські препарати є більш ніж очевидною – в силу його колосальної значущості для суспільного розвитку. Прояви монополізації, інші деструктивні явища і процеси, які щоденно проявляються на фармацевтичному ринку з вкрай негативними їх детермінаціями стану суспільного здоров'я, вимагають конкретних державних втручань через регуляторний механізм [1, с.18]. Таким у світовій практиці загальновизнано механізм реімбурсації –повного або часткового відшкодування вартості лікарських засобів суб'єктам господарювання, які провадять господарську діяльність на підставі ліцензії на провадження господарської діяльності з роздрібною торгівлі лікарськими засобами [2].

Уряд України створив подібний механізм, запровадивши з 1 квітня 2017 р. урядову програму «Доступні ліки» (далі – ПДЛ), за якою реімбурсації підлягають зареєстровані в Україні лікарські засоби для лікування 3-х категорій захворювань: серцево-судинних захворювань, цукрового діабету II типу та бронхіальної астми [3].

Проте перші кроки реалізації даної програми були невтішними. Механізм реімбурсації не став цікавим і ефективним для жодної із цільових груп стейкхолдерів –ані для пацієнтів, ані для лікарів чи фармацевтів. Причини цього крились в системних проблемах і помилках, які були прогнозовані ще на етапі її розробки та впровадження [4], і насамперед, в проблемі відсутності ефективного діалогу між урядом та громадськістю, який би забезпечив легітимність поширення повідомлень у інформаційному просторі, формування довіри до органів влади.

Налагодження такого діалогу в digital-середовищі, що нині формується в Україні можливе лише за умови організації digital-комунікацій, які розширюючи спектр застосування комунікацій в державному управлінні, активізуватимуть зв'язок органів влади з конкретними цільовими групами стейкхолдерів, зацікавлених в успішній реалізації ПДЛ.

Аналіз публікацій за проблематикою засвідчує, що критичний стан доступності лікарських засобів населенню не залишає байдужими як практиків, так і провідних вітчизняних науковців. Питання державного втручання у процеси ціноутворення на лікарські за-

соби та реімбурсації досліджували такі провідні українські вчені, як В.М. Голубка, М.М. Білинська, Л.І. Жаліло, Д.В. Карамішев, В.М. Лехан, Д.О. Плеханов та ін. Разом з тим, незважаючи на досить ґрунтовне дослідження з цієї проблематики, питання з реімбурсації лікарських засобів до тепер не втрачають своєї актуальності, а навпаки, з внесенням постійних змін до нормативно-правових актів, набувають нового змісту.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є вивчення digital-комунікацій в адмініструванні урядової програми «Доступні ліки», оцінка рівня їх дієвості та пошук шляхів поліпшення відповідно до потреб цільових груп стейкхолдерів, зацікавлених в успішній реалізації даної програми.

Виклад основних результатів дослідження та їх обґрунтування. Ситуація, що склалася впродовж останніх років у сфері ціноутворення на лікарські засоби вимагає невідкладного втручання держави, оскільки призводить до ускладнення доступності ліків, що становить загрозу національній безпеці держави, а також унеможливорює повноцінне забезпечення конституційних прав громадян на медичну та фармацевтичну допомогу [5, с.70].

Задля виправлення ситуації урядом прийнято ряд нормативно-правових актів, які мають забезпечити з однієї сторони доступність ліків, а з іншої – ефективне використання бюджетних коштів, спрямованих на надання субвенцій на відшкодування вартості лікарських засобів для амбулаторного лікування окремих захворювань. Зокрема, Постановою КМУ від 17.03.2017 р. №152 «Про забезпечення доступності лікарських засобів» (далі – Постанова №152) [6] затверджено Порядок визначення розміру

відшкодування вартості лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню [3], які варто визнати фундаментальною основою запровадження з 1 квітня 2017 р. урядової програми «Доступні ліки» (далі – ПДЛ), за якою реімбурсації підлягають зареєстровані в Україні лікарські засоби для лікування 3-х категорій захворювань: серцево-судинних захворювань, цукрового діабету II типу та бронхіальної астми.

Згідно п.2 постанови КМУ «Про деякі питання реімбурсації лікарських засобів» від 27 лютого 2019 р. за №135 [7] лікарські засоби, які підлягають реімбурсації за ПДЛ з 1 квітня 2019 р. відпускаються виключно за електронними рецептами, виписаними через електронну систему охорони здоров'я, відповідно до Порядку реімбурсації лікарських засобів, затвердженого постановою КМУ від 17 березня 2017 р. за №152 «Про забезпечення доступності лікарських засобів» (в редакції постанови КМУ від 27 лютого 2019 р. за №135) [6], що, насамперед, потребує на застосування digital-комунікацій.

На застосування digital-комунікацій потребує і покладання з 1 квітня 2019 року зобов'язань з адміністрування ПДЛ на Національну службу здоров'я України (далі – НСЗУ), оскільки лише завдяки digital-комунікаціям є можливим:

- отримання зворотної інформації щодо відпуску лікарських засобів за електронними рецептами та здійснення реімбурсації;
- здійснення моніторингу застосування державних регульованих цін на лікарські засоби в рамках урядової програми «Доступні ліки»;
- здійснення контролю за правильністю застосування суб'єктами господарювання граничних оптово-відпускних цін, а також граничних

оптових та роздрібних надбавок до цін на ліки, вартість яких підлягає відшкодуванню з бюджету;

- оприлюднення не рідше ніж один раз на місяць (до кінця десятого робочого дня місяця) на офіційному веб-сайті інформації (у формі дашбордів з візуальними елементами) про хід здійснення реімбурсації.

Зокрема, з квітня 2019 року працівники підрозділів НСЗУ завдяки digital-комунікаціям опрацьовано інформацію від 3,7 тис. аптечних закладів, проаналізували понад 724 тис. цін на лікарські засоби з питань дотримання вимог законодавства у сфері ціноутворення (табл.1):

Таблиця 1

**Динаміка показників реімбурсації лікарських засобів
протягом 2019 р., млн. грн.**

	II квартал			III квартал			IV квартал			Всього за рік
	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень	
Вінницька	2,26	3,00	2,82	3,23	2,67	2,78	3,39	3,38	2,87	26,44
Волинська	1,00	1,73	1,23	1,38	1,16	1,31	1,54	1,66	1,29	12,33
Дніпропетровська	5,16	8,12	7,48	8,68	8,10	8,22	10,0	11,09	8,79	75,71
Донецька	2,19	3,84	3,07	3,42	3,39	3,51	4,15	4,29	3,09	30,99
Житомирська	0,92	2,20	1,86	2,27	1,87	1,96	2,52	2,52	1,93	18,09
Закарпатська	1,20	1,87	1,56	1,77	1,64	1,71	2,08	2,29	1,73	15,90
Запорізька	3,84	0,91	3,59	4,13	4,15	4,07	5,11	5,32	4,36	39,52
Івано-франківська	1,26	2,16	1,62	2,03	1,66	1,87	2,26	2,39	1,93	17,22
Київська	1,23	2,89	2,51	2,91	2,89	3,09	3,76	3,99	3,14	26,45
Кіровоградська	0,59	1,87	1,40	1,46	1,51	1,39	1,65	1,71	1,35	12,97
Луганська	0,62	1,63	1,12	1,29	1,33	1,40	1,62	1,72	1,32	12,08
Львівська	4,42	7,97	6,66	8,34	7,83	8,12	10,2	10,69	8,46	72,80
м.Київ	4,33	6,03	5,29	5,94	5,47	6,39	8,29	9,58	7,77	59,12
Миколаївська	1,26	1,98	1,87	2,39	2,01	2,08	2,51	2,53	1,93	18,60
Одеська	1,29	3,63	3,04	3,32	3,15	3,47	4,14	4,26	3,26	29,59
Полтавська	1,86	2,70	2,06	2,39	2,29	2,26	2,59	2,63	1,93	20,76
Рівненська	0,54	1,11	0,96	1,09	0,99	1,13	1,38	1,53	1,24	10,03
Сумська	0,73	1,36	1,20	1,37	1,10	1,17	1,24	1,28	0,91	10,40
Тернопільська	0,81	1,09	0,74	0,93	0,74	0,77	0,99	1,09	0,88	8,09
Харківська	4,67	7,12	5,91	7,01	6,23	7,05	8,27	8,35	6,19	60,84
Херсонська	0,76	1,70	1,48	1,53	1,55	1,60	1,85	1,98	1,56	14,05
Хмельницька	1,37	2,38	2,02	2,42	2,08	2,30	2,73	2,86	2,24	20,45
Черкаська	1,67	2,40	0,94	2,28	2,07	2,14	2,61	2,66	2,05	19,88
Чернігівська	0,61	1,27	1,23	1,36	1,11	1,17	1,38	1,41	1,18	10,76
Всього	45,3	76,0	63,4	73,8	67,8	71,8	87,4	92,4	72,3	650,4

Джерело: [8]

Дешборди, нині розміщені на веб-сайті НСЗУ дозволяють спостерігати поквартальну динаміку показників реімбурсації лікарських засобів за ПДЛ як в цілому по Україні, так і за кожною з областей, зокрема. Проте не дивлячись на налагоджений рівень digital-комунікацій НСЗУ та МОЗ зі стейкхолдерами, зацікавленими в реімбурсації лікарських засобів, електронні комунікації потребують на подальше удосконалення, про що свідчать дані Звіту про результати розгляду звернень громадян до НСЗУ (далі – Звіт) впродовж 2019 року [9, с.10].

За даними Звіту впродовж 2019 року на розгляд до НСЗУ надійшло 6753 звернень громадян з причин:

- ускладнень в On-line-режимі автентифікації (номеру телефону пацієнта);
- необхідності покращення роботи програмного забезпечення, що використовується при складанні електронних рецептів та отримання за ними ліків за урядовою програмою «Доступні ліки»;

- неохочення пацієнтами СМС-повідомлень з електронними рецептами;

- відмови працівників аптек у видачі ліків за електронними рецептами внаслідок виниклих проблем з електронною системою охорони здоров'я (далі – ЕСОЗ);

- відсутності інформації про «гарантований пакет» лікарських засобів або медичних послуг за урядовою програмою «Доступні ліки» тощо.

Цілий ряд нарікань звучить і від інших стейкхолдерів (фармацевтичних виробників, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та ін.), зацікавлених в успішній реалізації ПДЛ, інтереси яких з поширенням digital-комунікацій все ж лишаються поза увагою НСЗУ.

Визначаючись з інструментарієм та межами digital-комунікацій, НСЗУ, насамперед, варто було здійснити ідентифікацію стейкхолдерів та їх пріоритезацію за Картою стейкхолдерів, зацікавлених в успішній реалізації ПДЛ (рис.1):



Рис. 1. Карта стейкхолдерів, зацікавлених в реімбурсації лікарських засобів за урядовою програмою «Доступні ліки»

Джерело: авторське баення

З метою пріоритезації стейкхолдерів на Карті стейкхолдерів виокремлено три концентричних області:

- внутрішніх стейкхолдерів – область повноважень/відповідальності уряду;
- зовнішніх стейкхолдерів, тісні ділові стосунки з якими мають безпосередній вплив на успішність реалізації ПДЛ (МОЗ, НСЗУ, медичні та аптечні заклади, фармовиробники);
- зовнішніх стейкхолдерів, стосунки з якими мають опосередкований вплив на успішність реалізації ПДЛ (розпорядники бюджетних коштів I-III рівнів, громадські організації, споживачі ліків та ін.).

Тож, визначаючись з інструментарієм та межами digital-комунікацій НСЗУ окрім інтересів громадян, мало врахувати інтереси і інших пріоритетних груп стейкхолдерів, зацікавлених в реімбурсації лікарських засобів.

Зокрема, медичні заклади потребують на інформацію про насиченість фармацевтичного ринку необхідними лікарськими засобами, оскільки

відсутність належного моніторингу попиту на ліки, а також урегульованого механізму їх поставок, спричинили дефіцит окремих лікарських засобів, а отже і призвели до ускладнення фізичної доступності ліків та до невдоволення населення (про що свідчать численні звернення на гарячу лінію МОЗ України) [5, с.72].

Аптечні заклади потребують на інформацію щодо вчасності та повноти відшкодування розпорядниками бюджетних коштів вартості реалізованих за ПДЛ лікарських засобів не за фактичним, як свідчать дешборди, розміщені на веб-сайті НСЗУ (рис.2), а за передбачуваними обсягами субвенцій.

Згідно Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань, затвердженого постановою КМУ від 10.03.2017 р. за №181 [10] Головним розпорядником бюджетних коштів за ПДЛ є МОЗ, який через Державну казначейську службу України від-

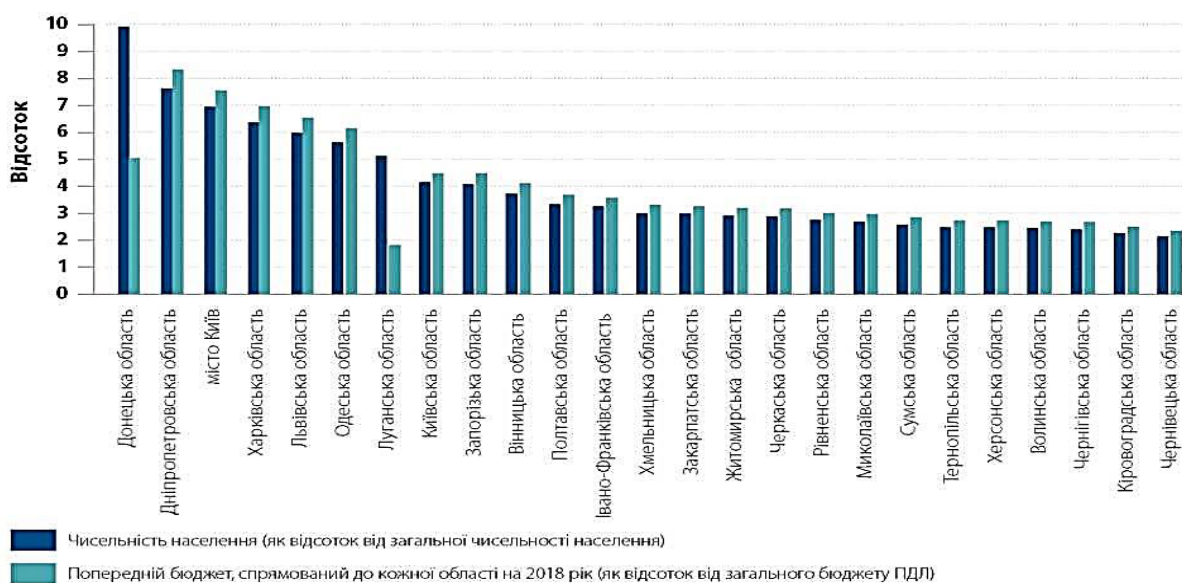


Рис. 2. Розподіл субвенцій на реімбурсацію за областями

Джерело: [9, с.10]

повідно до чисельності населення розподіляє ці кошти між обласними управліннями охорони здоров'я і щомісяця виділяє одну дванадцяту цих бюджетів. Обласні управління охорони здоров'я в свою чергу розподіляють кошти між аптеками, з якими укладено договори реімбурсацій, виходячи з вартості заявлених рецептів. Задля цього провізори двічі на місяць надсилають звіти відповідним управлінням охорони здоров'я про відпуск за електронними рецептами ліків за ПДЛ [11].

Потреба аптечних закладів в зазначеній інформації пояснюється занепокоєнням з приводу невчасного відшкодування вартості відпущених за ПДЛ ліків. Так, в Одесі станом на 13 липня 2018 року заборгованість перед аптеками сягнула 3 176 400 грн. (98 000 євро), з яких 1 437 000 грн. (44 900 євро) було компенсовано з бюджету лише в листопаді – грудні 2018 року [9, с.11].

Фармацевтичні виробники потребують на інформацію щодо зміни граничних оптово-відпускних цін на ЛЗ, що встановлюються виходячи з референтних цін, визначених за даними референтних країн (Республіки Польщі, Словацької Республіки, Чеської Республіки, Латвійської Республіки та Угорщини) та офіційного курсу гривні до долара США, установленого Національним банком України [13]. Цінність даної інформації для фармацевтичних виробників полягає в тому, що зміни граничних оптово-відпускних цін на ЛЗ згідно Порядку розрахунку граничних оптово-відпускних цін на лікарські засоби на основі референтних цін, затвердженого наказом МОЗ України від 29.12.2016 р. за № 1423 здійснюються щоразу коли офіційний курс гривні до долара США змінюється про-

тягом місяця більше ніж на 5 відсотків або більше ніж на 10 відсотків протягом кварталу [12]. Зниження ж офіційного курсу гривні до долара США, яке спостерігалось впродовж 2019 року мало суттєвий вплив на результативність діяльності фармовиробників.

Міські органи влади та громадські організації очікують на інформацію щодо рівня доступності (як фізичної, так і економічної) громадян до лікарських засобів. Адже, судячи з отриманої інформації, в кожній області місцеві органи влади та громадські організації використовують різні підходи до управління реалізацією ПДЛ. Зокрема, у Львівській області щомісяця організовують Skype-конференції за участі всіх задіяних адміністративних підрозділів, щоб обговорити такі питання як впровадження ПДЛ чи наявність фінансових ресурсів і ліків в оптових компаніях та аптеках області. У Чорноморську (Одеська область) кожен рецепт, за яким аптека відпустила ліки, проходить перевірку в обласному управлінні охорони здоров'я [9, с.11]. Вжиття таких заходів є можливими тільки за високого рівня digital-комунікацій.

Споживачі ж ліків, на інформаційне забезпечення яких, насамперед спрямовані digital-комунікації МОЗ та НСЗУ, очікують на можливість бути активними учасниками процесу реімбурсації, а не пасивними спостерігачами. Тож, їх не можна позбавляти такої можливості. А отже, соціальні медіа мають бути орієнтовані на дискусію, створення різноформатних спільнот. Відповідно, це потребує на абсолютно новий інструментарій комунікацій у цифровому форматі.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вище викладене, приходимо до висновку, що існуючі на сьогодні digital-комунікації в адмініструванні урядової програми «Доступні ліки» потребують на задоволення потреб пріоритетних груп стейкхолдерів в інформаційному забезпеченні, формування довіри до ініціатора digital-комунікацій та створення можливостей споживачам ліків бути активними учасниками процесу реімбурсації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Голубка В.М. Механізми регулювання фармацевтичного ринку: сутність, класифікація та роль у забезпеченні конкурентоспроможності/ *Економічний форум*. 2015. №2. С.18-24.
2. Порядок реімбурсації лікарських засобів. Постанова Кабінету Міністрів України в від 17.03.2017 №152. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-n> (дата звернення: 05.10.2019)
3. Порядок визначення розміру відшкодування вартості лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню. Постанова КМУ від 17.03.2017 р. №152. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-n> (дата звернення: 02.10.2019).
4. Подтуркін Д. Програма «Доступні ліки – ходіння по граблях». URL: <http://www.ua.racurs.ua/1639-hodinnya-po-grablyah-pidsumky-chotyro>. (дата звернення: 07.10.2019)
5. Левченко Н.М., Плеханов Д.О. Механізм відшкодування вартості лікарських засобів (реімбурсації) за Урядовою програмою «Доступні ліки». *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2(17). С.70-79.
6. Про забезпечення доступності лікарських засобів. Постанова КМУ від 17.03.2017 р. №152. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-n> (дата звернення: 15.10.2019)
7. Про деякі питання реімбурсації лікарських засобів. Постанова КМУ від 27 лютого 2019 р. за №135. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/135-2019-n> (дата звернення: 19.10.2019)
8. Оновлено формат урядової програми «Доступні ліки». Урядовий портал. 2019. URL: <http://www.kmu.gov.ua/news/onovleno-format>. (дата звернення: 15.10.2019).
9. Оцінка програми «Доступні ліки» в Україні. Всесвітня організація охорони здоров'я, 2019. URL: <http://www.apps.who.int/medicinedocs/documents> (дата звернення: 12.10.2019).
10. Порядок та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань, затверджений Постановою КМУ від 10.03.2017 р. за №181. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249852460> (дата звернення: 07.10.2019)
11. Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого постановою КМУ від 15 грудня 2010 р. № 1132. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-n> (дата звернення: 05.10.2019)
12. Порядок розрахунку граничних оптово-відпускних цін на лікарські засоби на основі референтних цін, затверджений наказом МОЗ України від 29.12.2016 р. за № 1423. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-17> (дата звернення: 01.10.2019)
13. Про заходи щодо стабілізації цін на лікарські засоби і медичні вироби. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. №955. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 14.10.2019)

REFERENCES:

1. Golubka V. (2015). Mekhanizmy rehuliuvannia farmatsevtichnoho rynku: sut-

nist, klasyfikatsiia ta rol u zabezpechenni konkurentospromozhnosti. [Mechanisms of regulation of the pharmaceutical market: essence, classification and role in ensuring the competitiveness]. *Ekonomichnyi forum –Economic forum*, 18-24. [in Ukrainian].

2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Poriadok reimbursatsii likarskykh zasobiv : zatverdzhena 17 bereznia 2017 roku № 152. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The procedure for the reimbursement of medicines. March 17 2017 № 152]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-п> [in Ukrainian].

3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Poriadok vyznachennia rozmiru vidshkoduvannia vartosti likarskykh zasobiv, vartist yakykh pidliahaie vidshkoduvanniu : zatverdzhena 17 bereznia 2017 roku № 152. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The procedure for determining the amount of compensation of cost of medicines, cost of which is refundable March 17 2017 № 152]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-п> [in Ukrainian].

4. Podturkin D. (2017). Prohrama «Dostupni liky – khodinnia po hrabliakh». [Program «Accessible medicines – walking on the rake»]. Retrieved from: <http://www.ua.racurs.ua/1639-hodinnya-po-grablyah-pidsumky> [in Ukrainian].

5. Levchenko N. M. Plekhanov D. A. Mechanizm vidshkoduvannia vartosti likarskykh zasobiv (reimbursatsii) za Uriadovoiu prohramoiu «Dostupni liky». [The Mechanism of reimbursement of pharmaceuticals (reimbursement) on a Government program «Accessible medicines»]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia –Public administration and customs administration*. 70-79. [in Ukrainian].

6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Pro zabezpechennia dostupnosti likarskykh zasobiv: zatverdzhena 17 bereznia 2017 roku № 152 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. On ensuring availability of

medicines. March 17 2017 № 152.]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-п> [in Ukrainian].

7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Pro deiaki pytannia reimbursatsii likarskykh zasobiv : zatverdzhena 27 liutoho 2019 roku № 135 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. On certain issues of reimbursement of medicines. February 27 2017 № 135]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/135-2019-п> [in Ukrainian].

8. Uriadovyi portal. Onovleno format uriadovoi prohramy «Dostupni liky» [Government portal. The updated format of the government program «Affordable medicine»] *kmu.gov.ua «news» onovleno-format*. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua «news» onovleno-format>. [in Ukrainian].

9. Vsesvitnia orhanizatsiia okhorony zdorovia. Otsinka prohramy «Dostupni liky» v Ukraini [The world health organization. Evaluation of the program «Affordable medicine» in Ukraine] *apps.who.int «medicinedocs» documents* Retrieved from <http://www.apps.who.int «medicinedocs» documents>. [in Ukrainian].

10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Poriadok ta umov nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevim biudzhetam na vidshkoduvannia vartosti likarskykh zasobiv dlia likuvannia okremykh zakhvoriuvan : zatverdzhena 17 bereznia 2017 roku № 181. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The procedure and conditions for granting subventions from the state budget to local budgets for reimbursement of the cost of medicines for treatment of certain diseases. March 10 2017 № 181]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249852460> [in Ukrainian].

11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Poriadok pererakhuvannia mizhbiudzhetnykh transfertiv : zatverdzhena 15 hruden 2010 roku № 1132. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The proce-

cedure for transferring of interbudget transfers. December 15 2010, № 1132]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-n> [in Ukrainian].

12. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy. Poriadok rozrakhunku hranychnykh optovo-vidpusknykh tsin na likarski zasoby na osnovi referentnyiukh tsin: zatverdzhnyi 29 hruden 2016 roku № 1423. [Order of the Ministry of Health of Ukraine. The procedure of calculation of marginal wholesale prices for medicines based on reference prices. Decem-

ber 29 2016, № 1423]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-17> [in Ukrainian].

13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Pro zakhody shchodo stabilizatsii tsin na likarski zasoby i medychni vyroby : zatverdzhena 17 zhovten 2008 roku № 955 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. About measures for price stabilization on medicines and medical devices. October 17 2008 № 955]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from [http://www.zakon.rada.gov.ua › laws › show](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/) [in Ukrainian].

Шемчук Віктор Вікторович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського, Заслужений юрист України, м. Київ, вул. Дж. Маккейна, 33, 529-05-16, vvshem.chuk@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7969-6589>

ЗАГРОЗИ ІНФОРМАЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПОДОЛАННЯ

Анотація. У даній статті досліджено загрози інформаційній безпеці держави а основі існуючої доктринальної і нормативно-правової бази. Грунтовний аналіз положень Законів України «Про основи національної безпеки України» 2003 р., «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» 2017 р., «Про національну безпеку України» 2018 р., Стратегії національної безпеки України 2015 р., Доктрини інформаційної безпеки України 2017 р. демонструє відсутність єдиного підходу до визначення і розуміння категорії загрози інформаційній безпеці. Іноді їх трактують як загрози національній безпеці держави, як загрози національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері, кіберзагрози тощо.

У наукових виданнях подекуди їх ототожнюють або, навпаки, наводять розгалужені їх класифікації за різноманітними критеріями. Загрози інформаційній безпеці України розглядаються нами як детермінуючі фактори, що зумовлюють і породжують негативні явища, які посягають на національні інтереси в інформаційній сфері, організацію та функціонування національного інформаційного простору загалом. Вони можуть мати широкомасштабне транскордонне чи глобальне значення, пов'язані із ризиками і небезпеками в інших сферах, посягаючи на національний інформаційний простір держави або міжнародну інформаційну безпеку.

З метою попередження і протидії існуючим та ймовірним загрозам інформаційній безпеці стратегічне завдання держави потягає у створенні та функціонуванні механізму забезпечення інформаційної безпеки. Він передбачає послідовну системну діяльність, сукупність заходів і державно-правових інституцій, що покликані гарантувати безперешкодну реалізацію національних інтересів держави в інформаційній сфері, відповідних інтересів людини і суспільства, попередження інформаційних конфліктів та оперативне їх подолання.

Ключові слова: інформаційна безпека, забезпечення, загрози, законодавство, попередження, протидія, функції держави.

INFORMATION SECURITY THREATS: PROBLEMS OF DETERMINATION AND TROUBLESHOOTING

Abstract. This article explores threats to the information security of the state and the basis of the existing doctrinal and regulatory framework. A thorough analysis of the provisions of the Laws of Ukraine «On Fundamentals of National Security of Ukraine» in 2003, «On Basic Principles of Cyber Security of Ukraine» in 2017, «On National Security of Ukraine» in 2018, National Security Strategies of Ukraine 2015, Doctrines of Information Security of Ukraine 2017 demonstrates the lack of a unified approach to identifying and understanding the category of information security threats. Sometimes they are treated as threats to the national security of the state, as threats to the national interests and national security of Ukraine in the information sphere, cyber threats, etc.

In scientific journals, they are sometimes identified or, on the contrary, categorized in various ways by their various criteria. Threats to information security of Ukraine are considered by us as determining factors that cause and create negative phenomena that affect national interests in the information sphere, organization and functioning of the national information space as a whole. They can have wide-ranging cross-border or global implications for risks and dangers in other areas, affecting the national information space of the state or international information security.

With a view to preventing and counteracting existing and probable threats to information security, the strategic task of the state entails establishing and operating a mechanism for ensuring information security. It envisages a consistent systematic activity, a set of measures and state-legal institutions, which are designed to guarantee the smooth realization of the national interests of the state in the information sphere, the relevant interests of the individual and the society, prevention of information conflicts and their prompt resolution.

Keywords: information security, security, threats, legislation, prevention, counteraction, functions of the state.

Постановка проблеми. Сучасні інформаційні війни, поряд з іншими формами інформаційної боротьби і видами інформаційних конфліктів, є проявами більш широкої категорії – загроз національним інтересам та національній безпеці. Безумовно, предмет нашого вивчення становить не весь комплекс загроз, а власне загрози в інформаційній сфері, загрози інформаційній безпеці держави.

Аналіз останніх публікацій. Якщо поняття, сутність і зміст такого феномену як інформаційна безпека зазвичай аналізують дослідники належною мірою, то набагато менше уваги приділяється питанням небезпеки і загрозам сучасних держав. Прикметно, що не дивлячись на виокремлення самостійного напрямку наукових досліджень – націобезпекознавства, порушена проблематика іноді актуалізується представниками науки міжнародного права, конституційного та адміністративного права, кримінального права, інформаційного права, державного управління, політології, історії, державної безпеки, військової науки тощо.

Так, слід згадати тих вітчизняних і зарубіжних учених, які зробили значний внесок у вивчення інформаційних впливів та небезпек, інформаційних війн і т.д.: Андрусів Г., Гафнер В., Демиденко В., Діордіца І., Забара І, Пазюк А., Почепцов Г., Камінська Н., Кормич Б., Костюк І., Кюль Д., Лібікі М., Ліпкан В., Любарський С., Моландер Р., Най Дж., Сасин Г., Сивак О., Ткачук П., Шевчук П., Цуканова О., Хорошко В., Щурко О. та ін.

Мета даної статті полягає у дослідженні загроз інформаційній безпеці держав, виокремленні їх різновидів,

а також визначенні недоліків чинного законодавства України у даній сфері, ефективних шляхів їх попередження та протидії.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи відсутність єдиного загальноприйнятого підходу до розкриття розуміння понять «інформаційна безпека»; «загрози інформаційній безпеці», а також їх активне поширення у суспільно-державному житті та на міжнародній арені з непередбачуваними переважно негативними наслідками, вважаємо доцільним повернення уваги наукової спільноти до даної проблематики. Насамперед, потребують розмежування однорідні та споріднені поняття «загроза», «ризик», «небезпека», «виклик» і т.д., а також «інформаційна загроза», інформаційний конфлікт», інформаційна війна», «інформаційне протистояння», «інформаційне протиборство», «інформаційний тероризм» тощо.

Звісно, першочергово слід звернутись до існуючих нормативно-правових актів у даній сфері. І протягом тривалого часу у полі зору законодавців перебували ці питання.

Ще Законом України «Про основи національної безпеки України» у ст. 7 (втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII від 21.06.2018) до загроз національним інтересам і національній безпеці в інформаційній сфері було віднесено наступні:

- прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації;
- поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії;
- комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм;

- розголошення інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави;

- намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації [1].

У даному законі відсутнє трактування загроз інформаційній безпеці, але було визначено поняття «загрози національній безпеці» як наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України (ст. 1); З огляду на врегулювання завдань забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, кібербезпеки та кіберзахисту, можна зробити висновок, що це одно порядкові і відмінні категорії, як і відповідні їм загрози.

У свою чергу, у Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII. Закріплено визначення «загрози національній безпеці України» – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України. Вони згідно п. 5. ст. 3, як і відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони, визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної

безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України [2].

Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII більше уваги приділяє питанню загроз у даній сфері. Зокрема, індикатори кіберзагроз визначаються як показники (технічні дані), що використовуються для виявлення та реагування на кіберзагрози. Кіберзагроза – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України у кіберпросторі, справляють негативний вплив на стан кібербезпеки держави, кібербезпеку та кіберзахист її об'єктів. Тут розкриваються поняття кіберінцидентів та кібератак, кіберзлочинів (комп'ютерних злочинів), кібертероризму і кібершпигунства тощо. [3].

У Доктрині інформаційної безпеки України», затвердженій Указом Президента України №47/2017 від 25 лютого 2017 року перелічено актуальні загрози національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері.:

- здійснення спеціальних інформаційних операцій, спрямованих на підлив обороноздатності, деморалізацію особового складу Збройних Сил України та інших військових формувань, провокування екстремістських проявів,

- підживлення панічних настроїв, загострення і дестабілізацію суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, розпалювання міжетнічних і міжконфесійних конфліктів в Україні;

- проведення державою-агресором спеціальних інформаційних операцій в інших державах з метою створення негативного іміджу України у світі;
- інформаційна експансія держави-агресора та контрольованих нею структур, зокрема шляхом розширення власної інформаційної інфраструктури на території України та в інших державах;
- інформаційне домінування держави-агресора на тимчасово окупованих територіях;
- недостатня розвиненість національної інформаційної інфраструктури, що обмежує можливості України ефективно протидіяти інформаційній агресії та проактивно діяти в інформаційній сфері для реалізації національних інтересів України;
- неефективність державної інформаційної політики, недосконалість законодавства стосовно регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері, невизначеність стратегічного наративу, недостатній рівень медіа-культури суспільства;
- поширення закликів до радикальних дій, пропаганда ізоляціоністських та автономістських концепцій співіснування регіонів в Україні. [4].

Як бачимо, автори Доктрини, при виділенні загроз інформаційній безпеці держави, використали той самий підхід, що і до визначення національних інтересів в інформаційній сфері, тобто наявні повторення, неповнота переліку, термінологічна невизначеність, донесення однієї думки за рахунок різних формулювань тощо. Наприклад, декілька разів використовується поняття спеціальних інформаційних операцій, при цьому у національному законодавстві це поняття не роз-

кривається і стає незрозумілим, чому загрозою визнаються лише спеціальні інформаційні операції. Крім того, при характеристиці першої загрози, розробники Доктрини не вказали від кого вона походить, напевно, мається на увазі РФ, однак при констатації наявності загрози, особливо у доктринальному документі, бажано чітко вказувати джерело її походження. Те саме стосується і формулювання загрози – «поширення закликів до радикальних дій, пропаганда ізоляціоністських та автономістських концепцій», не уточнюється від кого походить ця загроза. В цілому ж закріплені у Доктрині положення щодо спеціальних інформаційних операцій описують одну і ту саму загрозу – перманентну інформаційну війну РФ проти України, що здійснюється різними засобами як в українському національному інформаційному просторі так і в глобальному.

Що стосується термінологічної невизначеності, то розробники Доктрини інформаційної безпеки України дуже вільно оперують поняттями, зміст яких у законодавчих актах не розкривається. Зокрема використовуються поняття інформаційної експансії та інформаційного домінування без врахування особливостей їх співвідношення, яке наявне у науковій літературі.

Так, інформаційна експансія – це діяльність із досягнення національних інтересів методом безконфліктного проникнення в інформаційну сферу а метою:

- поступової, плавної, непомітної для суспільства зміни системи соціальних відносин за зразком системи джерела експансії;
- витіснення положень національної ідеології і національної системи цін-

ностей і заміщення їх власними цінностями й ідеологічними установками;

- збільшення ступеня свого впливу та присутності, встановлення контролю над стратегічними інформаційними ресурсами, інформаційно-телекомунікаційною структурою і національними ЗМІ;

- нарощування присутності власних ЗМІ в інформаційній сфері об'єкта проникнення і тому подібне [5].

При цьому, за критеріями масштабності, інтенсивності та характеру засобів, інформаційна експансія займає найнижчий рівень інформаційного протиборства, тоді як до найвищого рівня відносять інформаційну війну.

Водночас, як випливає з наведеного визначення інформаційної експансії, саме інформаційне домінування є однією з її цілей, і, відповідно, наслідком такої експансії. Таким чином, інформаційне домінування є складовою інформаційної експансії, тому є невірним виділення інформаційної експансії та інформаційного домінування як окремих загроз.

Певні питання викликає і віднесення авторами Доктрини до загроз таких проблем, як недосконалі законодавство та інформаційна інфраструктура, неефективність державної інформаційної політики та недостатній рівень медіа-культури суспільства. Враховуючи те, що мова йде про загрози інформаційній безпеці держави, яка є складовою національної безпеки, то в умовах гібридної війни з РФ, особи, які відповідальні за виникнення вказаних загроз, вочевидь, мають нести і кримінальну відповідальність. Однак, на практиці закріплення вказаних загроз у Доктрині інформаційної

безпеки України не викликало належної реакції ані з боку громадянського суспільства, ані з боку державних органів.

На наш погляд, недоліки аналізу загроз інформаційної безпеки, що викладені у Доктрині, також зумовлені відсутністю відповідного переліку загроз у профільному законі. На сьогодні, більш детальний перелік загроз в інформаційній сфері, представлений у Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія), яка була введена у дію Указом Президента № 287/2015 від 26.05.2015 р.

Відповідно до п. 3.6. Стратегії загрозами інформаційній безпеці є: ведення інформаційної війни проти України; відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства. Згідно з п. 3.7. Стратегії загрозами кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів виступають: уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак; фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом. Пунктом 3.8. Стратегії визначені загрози безпеці критичної інфраструктури, а саме: критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту; недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій; неефективне управління безпекою критичної інфраструктури і систем життєзабезпечення [6].

Отже, п.п. 3.6., 3.7, та 3.8. Стратегії присвячені загрозам інформаційній безпеці, загрозам кібербезпеці і безпе-

ці інформаційних ресурсів та загрозам безпеці критичної інфраструктури. На наш погляд, поділ загроз на вказані групи не є вдалим, оскільки не враховано структуру механізму забезпечення інформаційної безпеки держави та місце елементів у ньому. Зокрема, загрози інформаційній безпеці є широким поняттям, яке включає загрози кібербезпеки, інформаційної інфраструктури тощо. Водночас складовою інформаційної інфраструктури є критично важлива інформаційна інфраструктура. Разом з тим, аналіз загроз в інформаційній сфері, закріплений у Стратегії, є більш ґрунтовним. На наш погляд, доцільно було б його врахувати при розробці Доктрини інформаційної безпеки України. Адже, враховуючи принцип загального і спеціального нормативного акту, спеціальний, доктринальний документ повинен містити всебічний та повний аналіз стану інформаційної безпеки, в тому числі і в аспекті існуючих загроз.

Таким чином, на підставі вивчення положень Доктрини інформаційної безпеки України, закріплені у ній загрози інформаційної сфери можна класифікувати за джерелом походження на зовнішні та внутрішні.

Зовнішні загрози: – проведення державою-агресором спеціальних інформаційних операції проти України, як на її території, так і поза її межами; – інформаційна експансія та інформаційне домінування держави-агресора.

Внутрішні загрози включають : недостатню розвиненість національної інформаційної інфраструктури; неефективність державної інформаційної політики; недосконалість законодавства; невизначеність страте-

гічного наративу; недостатній рівень медіа-культури суспільства; поширення закликів до радикальних дій, пропаганда ізоляціоністських та автономістських концепцій співіснування регіонів в Україні.

Наведена класифікації загроз чітко вказує на помилковий аналіз ситуації у сфері інформаційної безпеки держави, що був проведений авторами Доктрини інформаційної безпеки України. В умовах гібридної війни, не є правильним у профільному доктринальному документі зазначати лише про дві загрози, що походять з боку держави-агресора, та зазначати про шість внутрішніх загроз, які створюються самим органами державної влади та суспільством. Така оцінка ситуації знижує ефективність механізму забезпечення інформаційної безпеки.

Не можна не згадати суб'єктів механізму забезпечення інформаційної безпеки, якими виступає особа, суспільство (його певні групи чи об'єднання) та держава (в цілому, окремі державні органи та органи місцевого самоврядування). У Доктрині інформаційної безпеки України суб'єкти прямо не визначаються, але аналіз Розділу Доктрини щодо механізму її реалізації дозволяє виділити таких суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки держави, як-то: Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; Міністерство інформаційної політики України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство оборони України; Міністерство культури України; Державне агентство України з питань кіно; Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; Державний комітет телебачення і ра-

діомовлення України; Служба безпеки України; Розвідувальні органи України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національний інститут стратегічних досліджень.

Зокрема, на Міністерство інформаційної політики України покладені в установленому порядку організація та забезпечення моніторингу загроз національним інтересам і національній безпеці в інформаційній сфері тощо [5].

З наведеного переліку випливає, що у Доктрині визначені суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки – державні органи, а відповідні суб'єкти на рівні суспільства та особи не згадуються. Прикметно, що у Доктрині інформаційної безпеки РФ окремий пункт присвячений переліку суб'єктів, які складають організаційну основу системи забезпечення інформаційної безпеки, зокрема визначено 12 таких суб'єктів та 12 учасників системи у цій сфері [7].

Можна погодитись з В.О. Демиденко, Н.В. Камінською у тому, що важливим є покладення відповідних повноважень, а також відповідальності на інші органи публічної влади центрального, регіонального і локального рівнів, зокрема, органи місцевого самоврядування у законодавстві України в даній сфері [8-9]. На наш погляд, чим чіткіше встановлено коло суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки, тим краще розуміння уповноваженими суб'єктами механізму такого забезпечення, і, як наслідок, підвищення його ефективності.

Отже, аналіз деяких нормативно-правових актів демонструє відсутність на законодавчому рівні поняття загроз інформаційній безпеці держав.

Тому варто звернутись до доктринальних джерел, енциклопедичних та інших наукових видань. Найбільш широко загрози інформаційним ресурсам розглядають як потенційно можливі випадки природного, технічного або антропогенного характеру, які можуть спричинити небажаний вплив на інформаційну систему, а також на інформацію, що зберігається в ній. Виникнення загрози, тобто віднаходження джерела актуалізації певних подій у загрози характеризується таким елементом як уразливість. Саме за наявності вразливості як певної характеристики системи і відбувається активізація загроз. А самі загрози за своєю суттю відповідно до теорії множин є невичерпними, а отже й не можуть бути піддані повному описові у будь-якому дослідженні [10].

Загроза (англ. *threat*) – будь-які обставини або події, що можуть бути причиною порушення політики безпеки інформації і/або нанесення збитків автоматизованій системі. Спробу реалізації загрози називають «атакою». Загроза безпеці інформації (англ. *security threat*) – загрози викрадення, зміни або знищення інформації. Вони бувають випадковими або навмисними. [11]. До загроз інформаційній безпеці системі управління національною безпекою належать: розкриття інформаційних ресурсів; порушення їх цілісності; збій в роботі самого обладнання. Через їх чисельність відповідно до загальної класифікації загроз національній безпеці, виокремлюють загрози інформаційній безпеці за різними критеріями.

За джерелами походження: – природного походження (масове руйнування через природні катаклізми

каналів зв'язку), – техногенного походження (аварії на інженерних мережах і спорудах життєзабезпечення, аварії головних серверів системи управління національною безпекою тощо) – антропогенного походження (помилковий запуск програми, (не)навмисне допущення через недотримання правил безпеки роботи в Інтернеті інсталяції закладок тощо).

За характером реалізації: – реальні (активізація шляхів дестабілізації є неминучою і не обмежена часом і простором); – потенційні (шляхи дестабілізації можливі за певних умов середовища функціонування органів публічної влади); – здійснені (загрози втілені у життя); – уявні (умовні чи схожі з існуючими, але такими не є).

За ступенем гіпотетичної шкоди: – загроза (явні чи потенційні дії, які ускладнюють або унеможливають реалізацію національних інтересів у інформаційній сфері і створюють небезпеку для системи управління національною безпекою, життєзабезпечення її системостворюючих елементів); – небезпека (безпосередня дестабілізація функціонування системи управління національною безпекою).

За ймовірністю реалізації: – вірогідні (за виконання певного комплексу умов обов'язково настануть, наприклад, оголошення атаки інформаційних ресурсів, що передувє власне атаці); – неможливі (за виконання певного комплексу умов ніколи не настануть, переважно мають більш декларативний характер, не підкріплені реальною і навіть потенційною можливістю здійснити проголошені наміри, вони здебільшого мають залякуючий характер); – випадкові (за виконання певного комплексу умов

протікають по-різному, їх аналізують за допомогою методів дослідження операцій, зокрема теорії ймовірностей і теорії ігор, які вивчають закономірності у випадкових явищах).

За рівнем детермінізму: випадкові (загрози, які можуть трапитися або не трапитися – загрози хакерів дестабілізувати інформаційній системи органів влади), закономірні (загрози стійкого, повторюваного характеру, зумовлені об'єктивними умовами існування та розвитку системи інформаційної безпеки, – численні атаки хакерів на офіційні сайти ФБР, ЦРУ США) [10-12].

Цей перелік, звісно, можна продовжувати, але очевидний наступний висновок. Так, поняття загрози розглядаються переважно абстрактно або спрощено, подекуди звужено, відірвано від контексту поняття «інформаційна безпека» і майже не пов'язано із контекстом родового поняття «загроза».

Загрози інформаційній безпеці України розглядаються нами як детермінуючі фактори, що зумовлюють і породжують негативні явища, які посягають на національні інтереси в інформаційній сфері, організацію та функціонування національного інформаційного простору загалом. Вони мають або можуть мати широкомасштабне значення, пов'язані із ризиками і небезпеками в інших сферах.

Так, у законодавстві України регламентовані загрози національній безпеці України на сучасному етапі розвитку нашого суспільства і держави існують у зовнішньополітичній сфері, у сфері державної безпеки, у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України, у внутрішньополітичній сфері, в економічній сфері, у соціальній та гуманітарній сферах, у

науково-технологічній сфері, у сфері цивільного захисту, в екологічній сфері, в інформаційній сфері. Безпосередньо детермінують посягання на інформаційну безпеку, так само як і на державний суверенітет і територіальну цілісність держави України такі загрози як претензії з боку інших держав світу, глобалізація світових відносин і зосередження важелів впливу на світові процеси в руках окремих осіб або груп, прояв сепаратизму і намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України/ Усі інші загрози національній безпеці України можуть прямо і не створювати небезпеку посягання, але тією чи іншою мірою підривають ці фундаментальні цінності держави та суспільства [13].

Слід підкреслити, що загрози інформаційній безпеці держави виходять за межі географічних кордонів держав, посягають на національний інформаційний простір, але можуть мати транскордонні чи глобальні негативні наслідки.

Висновки. Необхідність подальшого вивчення і розроблення чіткого поняття «загроза» є нагальною і має бути спрямована на формування ефективної і реальної системи моніторингу та управління загрозами, та іншими ризиками для інформаційної безпеки держави.

З метою попередження і протидії існуючим та ймовірним загрозам інформаційній безпеці стратегічне завдання держави потягає у створенні та функціонуванні механізму забезпечення інформаційної безпеки. Він передбачає послідовну системну діяльність, сукупність заходів і державно-правових інституцій, що покликані гарантувати безперешкодну реаліза-

цію національних інтересів держави в інформаційній сфері, відповідних інтересів людини і суспільства, попередження інформаційних конфліктів та оперативне їх подолання. Враховуючи активну глобалізацію інформаційно-комунікаційних мереж важливо не тільки державам, а й міжнародним організаціям долучатись до співпраці у напрямі протидії різноманітним видам інформаційної агресії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
3. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 91. Ст. 2765.
4. Доктрина інформаційної безпеки України: Затверджена указом Президента України від 25 лютого 2017 року №47/2017. Київ: *Офіційний вісник України*, 2017. № 20.
5. Ліпкан В. А., Максименко Ю. Є., Желіховський В. М. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: Навчальний посібник. К.: КНТ, 2006. 280 с.
6. Стратегія національної безпеки України: введена у дію Указом Президента від 26.05.2015 р. № 287/2015. *Офіційний вісник України*, 2015. № 43, Ст. 1353.
7. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646. *Собрание законодательства РФ*. 2016. № 50. Ст. 7074.
8. Демиденко В.О. Принципи застосування органами місцевого самоврядування законодавства України в сфері кібербез-

пеки. *Юридичний часопис НАВС*. 2018. №1. С. 141-153.

9. Камінська Н.В. Проблеми імплементації міжнародно-правових стандартів у сфері кібербезпеки. *Розвиток науки і практики міжнародного права: матеріали міжнар. науково-практ. конфер., присвяченій 25-річчю УАМП*. К., 2018.

10. Політологія URL: https://pidruchniki.com/15341220/politologiya/ponyattya_vidi_zagroz_natsionalnim_interesam_natsionalniy_bezpeki_informatsiyniy_sferi

11. Інформаційна загроза. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B0

12. Богущ В. М., Кривуца В. Г., Кудін А. М., Інформаційна безпека: Термінологічний навчальний довідник/ За ред. Кривуци В. Г. К., 2004. 508 с.

13. Носач А.В. Загрози національній безпеці як обов'язкова ознака злочинності, що посягає на державний суверенітет і територіальну цілісність України. *Право і суспільство*. 2019. №3. С. 50–56.

14. Ткачук П.П., Гула Р.В., Сивак О.І., Щурко О.М., Шемчук В.В. Інформаційна війна і національна безпека: монографія. Л.: НАСВ, 2015. 265 с.

15. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посіб. К.: Кондор, 2008. 382 с.

REFERENCES:

1. Pro osnovy nacional'noyi bezpeky Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 19 cherv. 2003 roku № 964-IV [The Law of Ukraine «On the basics of Ukraine's national security»]. (2003 June 19) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [in Ukrainian].

2. Pro nacional'nu bezpeku Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 21 cherv. 2018 roku № 2469-VIII [The Law of Ukraine «On the of

Ukraine's national security»] (2018 June 21) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].

3. Pro osnovni zasady zabezpechennya kiberbezpeky Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 5 zhovt. 2017 roku № 2163-VIII [The Law of Ukraine «On the basic principles of cyber security in Ukraine»] (2017 October 5). *Oficijnyj visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine*, 91, pp. 2765 [in Ukrainian].

4. Doktryna informacijnoyi bezpeky Ukrayiny: Zatverdzhena ukazom Prezidenta Ukrayiny vid 25 lyut. 2017 roku № 47/2017 [Doctrine of Information Security of Ukraine: Approved by the decree of the President of Ukraine] (2017 February 25). *Oficijnyj visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine*, 20 [in Ukrainian].

5. Lipkan V.A., Maksymenko Y.Y., Zhelixovs'kyj V.M. (2006). Informacijna bezpeka Ukrayiny v umovax yevrointegraciyi: Navchal'nyj posibnyk [Information Security of Ukraine in the Context of European Integration: A textbook]. K.: KNT. [in Ukrainian].

6. Strategiya nacional'noyi bezpeky Ukrayiny: vvedena u diyu Ukazom Prezidenta vid 26 trav. 2015 roku № 287/2015 [Ukraine's National Security Strategy: Enacted by Presidential Decree] (2015 May 26). *Oficijnyj visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine*, 43, pp. 1353 [in Ukrainian].

7. Ob utverzhdeny'y Doktryny nformacyonnoj bezopasnosti Rossyjskoj Federacy'y: Ukaz Prezidenta RF ot 05 dek. 2016 № 646 [On approval of the Information Security Doctrine of the Russian Federation: Presidential Decree]. (2016 December 5). *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative vault RF*, 50, pp. 7074. [in Russian].

8. Demydenko, V.O. (2018). Pryncypy zastosuvannya organamy misceвого samovryaduvannya zakonodavstva Ukrayiny v sferi kiberbezpeky [Principles of local self-government enforcement in the field of cybersecurity legislation]. *Yurydychnyj chasopys NAVS – Law magazine NAVS*, №1, 141-153. [in Ukrainian].

9. Kamins`ka, N.V. (2018). Problemy implementaciyi mizhnarodno-pravovy`x standartiv u sferi kiberbezpeky [Problems of implementation of international legal standards in cybersecurity]. *Materialy mizhnar. naukovo-prakt. konfer., prysvyachenij 25-richchyu UAMP «Rozvytok nauky i praktyky mizhnarodnogo prava» – Materials international scientific-practice. conference dedicated to the 25th anniversary of UAMP «The development of the science and practice of international law».* [in Ukrainian].
10. Politologiya [Politology]. Retrieved from https://pidruchniki.com/15341220/politologiya/ponyattya_vidi_zagroznatsionalnim_interesam_natsionalniy_bezpezi_informatsiyniy_sferi [in Ukrainian].
11. Informacijna_zagroza [Information threat]. Retrieved from https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B0. [in Ukrainian].
12. Bogush, V.M., Kryvucza, V.G., Kudin, A.M. (2004). *Informacijna bezpeka: Terminologichnyj navchalnyj dovidnyk/ Za red. Kryvucy V.G. [Information Security: A Terminological Training Handbook].* K., 508 p. [in Ukrainian].
13. Nosach, A.V. (2019). Zagrozy nacional`nij bezpeci yak obov`yazkova oznaka zlochynnosti, shho posyagaye na derzhavnyj suverenitet i terytorial`nu cilisnist` Ukrayiny [Threats to national security as a mandatory feature of crime that impinges on the state sovereignty and territorial integrity of Ukraine]. *Pravo i suspil`stvo – Law and Society*, №3, pp. 50–56. [in Ukrainian].
14. Tkachuk, P.P., Gula, R.V., Sy`vak, O.I., Shhurko, O.M., Shemchuk, V.V. (2015). *Informacijna vijna i nacional`na bezpeka: monografiya. [Information warfare and national security].* L.: NASV. [in Ukrainian].
15. Kormych, B.A. (2008). *Informacijna bezpeka: organizacijno-pravovi osnovy: navch. posib. [Information Security: Organizational and Legal Basis].* K.: Kondor. [in Ukrainian].

УМОВИ ПУБЛІКАЦІЇ В ЕЛЕКТРОННОМУ НАУКОВОМУ ВИДАННІ «ЕКСПЕРТ: ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних «Scopus» вона, в обов'язковому порядку проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедуру рецензування і перевірку на дотримання правил академічної доброчесності та редакційно-видавничої етики.

Для опублікування статті автору необхідно подати на електронну адресу irina_pravo@ukr.net такі супровідні матеріали:

1. Стаття.
2. Заява.
3. Відомості про автора і співавторів.
4. Рецензія на статтю (для авторів без наукового ступеня).

Статті, оформлені з порушенням зазначених вимог до розміщення не приймаються.

Відповідальність за зміст поданих матеріалів несе автор.

Обов'язковою умовою для публікації статті у збірнику є вказівка, кожним автором, в Відомостях про авторів, персональних номерів в системі ORCID (<https://orcid.org/register>).

Назва файлу з електронною версією статті повинно обов'язково містити прізвище та ім'я автора.

Підготовка наукової статті

Стаття повинна бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження і обґрунтування отриманих наукових результатів з метою статті, які раніше не публікувалися в інших виданнях і не розглядалися редакційними колегіями інших видавництв.

Вимоги до оформлення статті:

– в лівому верхньому кутку першої сторінки відзначається шифр УДК (напівжирним)

– прізвище, ім'я, по батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, повна назва посади та установи, де працює або навчається автор (співавтори) нижче по центру наводиться назва статті (напівжирним, заголовних) анотація обсягом не менше 1800 знаків, включаючи ключові слова (вище зазначена інформація подається окремими блоками українською та англійською мовами перед статтею, шрифтом Times New Roman 14 кегль)

– текст статті повинен бути структурований відповідно до Постанови президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7-05 / 1 «Про підвищення вимог до фахових

видань, внесених до переліків ВАК України», де зазначено, що до опублікування у фахових виданнях приймаються тільки наукові статті, які мають такі обов'язкові елементи (виділяються в тексті напівжирним)

- постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
- формулювання мети статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку;
- список використаних джерел;
- References (транслітерація) оформляється відповідно до стандарту APA.

Технічні вимоги:

текст статті повинен бути набраний на комп'ютері (редактор WORD (версія 1998-2003) for WINDOWS) шрифтом Times New Roman №14 з міжрядковим інтервалом 1,5, залишаючи береги: зліва – 3 см, праворуч – 1,5 см, зверху та знизу – 2 см.

Не допускається використання в матеріалах сканованих або сфотографованих схем, малюнків, таблиць і т.д.

Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звернення до них в тексті. Посилання на джерело подається в квадратних дужках, наприклад: «... відомо з [4]. ... » або « ... розглянуто в [4, С. 203] ... »;

2. Список літератури подається в кінці статті згідно з порядком звернення по тексту мовою оригіналу та відповідно до ГОСТ 7.1: 2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання »;

3. Список літератури англійською мовою повинен бути оформлений за міжнародними бібліографічним стандартом APA (<http://www.bibme.org/citation-guide/apa/>).

Стаття приймається до розгляду і передається на рецензування тільки при наявності повного пакету документів і повних авторських даних. Редакція залишає за собою право на незначне редагування і скорочення, зберігаючи при цьому головні висновки і авторську стилістику. Позиція редакції може не збігатися з думкою індивідуального автора, висловлених у статті. Середній час очікування публікації (з дня подання до дня публікації) – в середньому 1-2 місяці (в залежності від сезонного навантаження). Статті авторів, що мають заборгованість, приймаються тільки після погашення заборгованості.

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

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

№ 1 (7) – лютий 2020