

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБІНСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

2 0 2 1

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І ПРАВО:
ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА**

ВИПУСК 1

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ
МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І ПРАВО:
ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА**

Збірник наукових праць

Випуск 1

Вінниця

2021

УДК 351+342(06)

П88

Публічне управління і право: історія, теорія, практика / За заг. ред. проф. В. В. Кононенка. –
Вінниця: ТОВ «Друк». – 104 с.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

1. *Головний редактор* – Кононенко Валерій Васильович, доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

2. *Заступник головного редактора* – Яременко Олександр Іванович, кандидат наук з державного управління, доцент, декан факультету права, публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

3. Відповідальний секретар – Вальчук Олена Іванівна, кандидат історичних наук, старший викладач кафедри фундаментальних та приватно-правових дисциплін Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

Члени редколегії:

4. Модржеєвські Аркадіуш, доктор габілітований, професор, Гданський університет (Польша);

5. Галаченко Олександр Олександрович, доктор економічних наук, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

6. Годлевська Валентина Юріївна, доктор історичних наук, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

7. Денисюк Олександр Миколайович, доктор економічних наук, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

8. Кронівець Тетяна Миколаївна, кандидат юридичних наук, старший викладач, завідувач кафедри фундаментальних та приватно-правових дисциплін Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

9. Кудерська Надія Іванівна, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічно-правових дисциплін Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна).

10. Лазор Оксана Дмитрівна, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

11. Лазор Олег Ярославович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна);

12. Мельничук Ольга Федорівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічно-правових дисциплін Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського (Україна).

Збірник наукових праць спрямований на дослідження найбільш актуальних і перспективних напрямків галузей знань «Публічне управління та адміністрування» та «Право»; забезпечення майданчика наукової комунікації між дослідниками-теоретиками та практиками; створення можливостей для науковців, викладачів, аспірантів, магістрантів та студентів для оприлюднення результатів досліджень та їх вільного поширення.

Зміст наукових праць не завжди збігається з точкою зору редакційної колегії

Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

(Протокол № 5 від 13 грудня 2021 р.)

Засновник: Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

Свідоцтво про реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ №24837-14777Р

Звернення до читачів та авторів журналу «Публічне управління і право: історія, теорія, практика» ректора Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, доктора педагогічних наук, професора Лазаренко Наталії Іванівни.

Шановні читачі! Перед Вами перший випуск збірника наукових праць «Публічне управління і право: історія, теорія, практика», який започатковано Вінницьким державним педагогічним університетом імені Михайла Коцюбинського у 2021 р. Це наукове видання спрямоване на дослідження найбільш актуальних і перспективних питань галузей знань «Публічне управління та адміністрування» і «Право», за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти в структурному підрозділі нашого університету – факультеті права, публічного управління та адміністрування.

Своїм виданням ми прагнемо забезпечити майданчик наукової комунікації між дослідниками-теоретиками та практиками, створити можливості для науковців, викладачів, здобувачів вищої освіти для оприлюднення результатів досліджень та їх вільного поширення.

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського та редакційна колегія збірника зацікавлені в публікаціях наукових досліджень, які спрямовані на вирішення актуальних і практичних проблем у сфері державного управління, адміністрування та права.

Сподіваємось, що наші наукові доробки будуть сприяти встановленню ефективної системи публічного управління, пануванню режиму законності в системі відносин держава – суспільство, неухильному забезпеченні прав та свобод громадян, що стане запорукою побудови розвиненої демократичної України.

З повагою,
ректор університету



Наталія Лазаренко

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПРАВА

<i>Валерій Кононенко</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ КОЧОВИХ НАРОДІВ ПІВДНЯ УКРАЇНИ СТАРОДАВНЬОЇ ДОБИ	6
<i>Ольга Мельничук</i> УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	13
<i>Тетяна Оверковська</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ	17

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

<i>Валентина Годлевська</i> ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ В ІСПАНІЇ	26
<i>Емілія Мельник, Віталій Гриб</i> УПРАВЛІНСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЯК СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО БУТТЯ	30
<i>Іван Зубар, Юлія Онищук</i> ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	36
<i>Ірина Юник, Юрій Хіміч</i> СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	42
<i>Марина Назаренко, Артур Левицький</i> СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ДОВІРИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ	48
<i>Олег Лазор, Оксана Лазор</i> ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС	54
<i>Олександр Конотопенко, Сергій Лапшин</i> ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКЛАДУ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ)	63
<i>Олександр Яременко</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У ВІРТУАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ	67
<i>Олена Охотнікова, Вікторія Дорош</i> ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА В ДЕЯКИХ ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ	74

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

<i>Віра Бенъ</i> ПОЛІТИКА ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ПІДХІД	80
<i>Ігор Кушко</i> МІСЦЕ ДИРЕКТОРІЇ У ДЕРЖАВНОМУ АПАРАТІ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ (1919 р.)	85
<i>Дмитро Юськов</i> УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В США	92

CONTENS

CURRENT PROBLEMS OF HISTORY, THEORY, PRACTICE OF LAW

<i>Valerii Kononenko</i> FEATURES OF STATE AND LEGAL DEVELOPMENT OF NOMADIC PEOPLES OF SOUTHEM UKRAINE IN ANCIENT TIMES	6
<i>Olha Melnychuk</i> IMPROVEMENT OF THE CONSTITUTIONAL BASIS OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN UKRAINE	13
<i>Tatiana Overkovska</i> FEATURES OF LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT IN THE FIELD OF LAND USE AND PROTECTION OF UKRAINE	17

CURRENT PROBLEMS OF HISTORY, THEORY, PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Valentyna Hodlevska</i> PECULIARITIES OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE EXECUTIVE POWER IN SPAIN	26
<i>Melnyk Emilia, Gryb Vitalii</i> POTENTIAL OF MANAGEMENT AS THE STRUCTURE OF THE STATE BEING	30
<i>Ivan Zubar, Yulia Onyschuk</i> CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AS SUBJECTS OF PUBLIC GOVERNANCE	36
<i>Iryna Yunyk, Yurii Khimich</i> CURRENT STATE OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ANTI- CORRUPTION POLICY IN UKRAINE	42
<i>Marina Nazarenko, Artur Levitsky</i> CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVING POLITICAL TRUST IN THE CONDITIONS OF DEMOCRATIZATION	48
<i>Oleh Lazor, Oksana Lazor</i> PUBLIC POLICY MAKING AND IMPLEMENTATION: THEORETICAL AND LEGAL DISCOURSE	54
<i>Olexander Konotopenko, Sergij Lapshin</i> PUBLIC MANAGEMENT OF THE EDUCATION IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF A GENERAL SECONDARY EDUCATION INSTITUTION)	63
<i>Olexander Yaremenko</i> THEORETICAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INFORMATION RELATIONS IN VIRTUAL SPACE	67
<i>Olena Okhotnikova, Dorosh Viktoriia</i> SOME ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LAND USE PLANNING IN UKRAINE AND IN SOME LEADING COUNTRIES OF THE WORLD	74

TRIBUNE OF A YOUNG SCIENTIST

<i>Vera Ben</i> POLICY OF THE VOLUNTARY ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: EUROPEAN AND DOMESTIC APPROACH	80
<i>Ihor Kushko</i> THE PLACE OF THE DIRECTORY IN THE STATE APPARATUS OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC (1919)	85
<i>Dmytro Yuskov</i> PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM IN THE UNITED STATES	92

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПРАВА

УДК 321.01+340(477)

Валерій Кононенко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор історичних наук, професор
e-mail: valerii.kononenko@vspu.edu.ua

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ КОЧОВИХ НАРОДІВ ПІВДНЯ УКРАЇНИ СТАРОДАВНЬОЇ ДОБИ

У статті проаналізовано особливості становлення, розвитку, функціонування державних утворень, правових систем, державно-правових інститутів кочових народів Північного Причорномор'я стародавньої доби в історії держави та права України.

У роботі визначено загальні риси протодержавних та державних утворень кіммерійців, скіфів та сарматів півдня України, схарактеризовано причини виникнення їх перших держав на території Північного Причорномор'я, проаналізовано функціонування правових систем, окреслено джерела права народів та визначено характерні риси основних правових інститутів цих утворень.

У дослідженні зазначено, що кіммерійці, скіфи та сармати створили на півдні України перші державні утворення, які, з одного боку, чітко окреслили елементи перехідного періоду від родового ладу до держави, з іншого – започаткували етап формування нової політико-правової форми організації життя племінних союзів – держави. Правові системи цих державних утворень базувались на правовому звичаї як основному джерелі права та поступово доповнювались нормативними актами царів. Через відсутність писемності, сувору відданість звичаям та традиціям життя племені, кочовий спосіб життя, народи півдня України так і не перейшли до формування більшості державно-правових інститутів, що були характерними для інших держав цієї доби. У цих народів фактично був відсутній структурований центральний та місцевий апарат управління. Проте, вони стали першими, хто перейшов до державницької традиції на теренах України та заклали державотворчі традиції в Україні для наступних держав.

Ключові слова: кіммерійці, скіфи, сармати, Північне Причорномор'я, Україна, стародавня доба.

Valerii Kononenko

FEATURES OF STATE AND LEGAL DEVELOPMENT OF NOMADIC PEOPLES OF SOUTHERN UKRAINE IN ANCIENT TIMES

The article analyzes the peculiarities of the formation, development, functioning of state formations, legal systems, state and legal institutions of the nomadic peoples of the Northern Black Sea coast of ancient Ukraine.

The general features of proto-state and state formations of Cimmerians, Scythians and Sarmatians of the south of Ukraine are defined in the work, the reasons of origin of their first states on the territory of the Northern Black Sea coast are characterized. The peculiarities of the functioning of legal systems, the sources of the law of nations are also analyzed. The characteristic features of the main legal institutions of these entities are determined.

The study notes that the Cimmerians, Scythians and Sarmatians created the first state formations in southern Ukraine, which, on the one hand, clearly reflected the elements of the transition period from tribal system to the state, on the other – began the formation of a new political and legal form of tribal unions – the state. The legal systems of these state formations were based on legal custom as the main source of law and were gradually supplemented by regulations of kings. Due to the lack of writing, strict devotion to the customs and traditions of life of the tribe, nomadic way of life, the peoples of southern Ukraine did not move to the formation of most state and legal institutions that were characteristic of other peoples of this era. These peoples actually lacked

astructured central and local government. However, they were the first to switch to the state tradition in Ukraine and, in turn, established state-building traditions in Ukraine.

Key words: Cimmerians, Scythians, Sarmatians, Northern Black Sea Coast, Ukraine, ancient times.

Постановка проблеми. Процеси державотворення на території України розпочалося набагато пізніше у порівнянні з давніми країнами Сходу, країнами півночі Африки чи країнами Середземноморської цивілізації. Якщо паростки державності у Єгипті зародилися у IV тис. до н.е., у Китаї в XX ст. до н.е., у Вавилоні у XVIII ст. до н.е., а Грецька держава продовжила традиції Егейської, Мінойської та Мікенської цивілізації III – II тисячоліття до н.е., то перші державні утворення на території України виникли у I тис. до н. е. та пов'язанні з кочовими народами, які прийшли на цю територію з інших регіонів світу, переважно з Малої Азії.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовані дослідження науковців з історії держави і права України, історії України та археології. Загальним питанням державотворення в Україні присвячені наукові доробки Н. Полонської-Василенко, Н. Яковенко, В. Білінського. Питання виникнення перших державних утворень на території України аналізують наукові праці М. Г. та М. М. Тараненків, В. Щербатюка та Ю. Сокура. Основні риси права скіфського державного утворення на теренах України досліджували О. Гавриленко та Т. Ніколаєнко.

Основними історичними джерелами для аналізу загальних аспектів формування державності та правових систем кочових народів на території України досліджуваної доби стали праця «Історія» грецького історика Геродота та «Географія» римського історика Страбона.

Мета статті – аналіз особливостей становлення, розвитку, функціонування держав, правових систем і державно-правових інститутів кочових народів Північного Причорномор'я стародавньої доби України.

Виклад основного матеріалу. Перші державні утворення на території України пов'язані з кочовими народами, які прийшли переважно з Азії та панували на території Північного Причорномор'я.

Одним із перших таких народів, що прийшов на територію півдня України на зламі II та I тисячоліття до н. е., були кіммерійці. Про етнічне походження народу відомо небагато. Сучасні дослідники вважають, що це були іраномовні племена, які спочатку прийшли на Кавказ та у Малу Азію, а звідти на територію Північного Причорномор'я. Однак є й ті, які пов'язують походження племен з Україною, зокрема Середньою Наддніпрянщиною [14, с. 143]. Різняться відомості щодо початку панування цього народу у північночорноморських степах. Так, Н. Полонська-Василенко хронологічно пов'язує панування кіммерійців в Україні з 1500-ми – 700-ми рр. до н.е. [10, с. 55]. Інші дослідники пов'язують початок панування кіммерійців з IX ст. до н. е. [13]. Немає однієї думки й щодо території поширення державного утворення кіммерійців. Так, одні науковці вважають, що Кіммерійська держава займала територію від Дністра до Дону, частину північного Криму, Таманський та Керченський півострови [13; 14]. Інші – територію від Дунаю і Карпат на заході до Кубані на сході [4]. До того ж на основі сучасних археологічних досліджень доведено, що територія Кіммерії поступово розширювалася, а ядром держави була степова зона від пониззя Дунаю до Приазов'я, включаючи Крим [5, с. 326]. До державного утворення входили не тільки кочові скотарі, а й окремі племена, що займалися землеробством (наприклад, представники Сабатинівської та Білозерської культури). Столицею Кіммерії було місто Кіммерік, розташоване в Криму, на березі Чорного моря в районі Керченської протоки на відстані 50 км від Пантікапея.

На користь існування у Кіммерії протодержави вказують ряд фактів. Так, Н. Полонська-Василенко вказує, що «кіммерійці були першим народом, який управлявся царями, що вийшли з родової і племінної знаті» [10, с. 55]. М. Г. Тараненко та

М. М. Тараненко вказують, що кіммерійським царям і знаті належала вся повнота влади в державі, яка була рабовласницькою. Найбільшого політичного розквіту Кіммерія досягла у VIII–VII ст. до н. е. [13]. Однак, ця епоха існування Кіммерійської держави пов'язана з постійним війнами з сусідами. Кіммерійці з останньої чверті VIII ст. до н. е. воюють з державою Урарту (стародавньою державою в південно-західній Азії), Ассирією (державою у північній Месопотамії) та державами у Малій Азії. Завдяки потужному війську, яке отримало славу в стародавньому світі, та постійні військові походи, держава поповнювалася військовою здобиччю та новими рабами.

Визначити особливості функціонування Кіммерійської держави вкрай складно. Насамперед через брак перевіреної історичної інформації. Проте, ті відомості, які сьогодні мають дослідники, дають все ж таки можливість зробити певні висновки. Так, на нашу думку, за формою правління Кіммерія не була схожа на інші державні утворення стародавнього світу. Якщо у Єгипті та ряді держав Азії у цей період сформувалися деспотичні монархії, то у кіммерійців зберігалися елементи військової демократії, за якої цар опирався на своїх воїнів та змушений був дослухатися до їхньої волі. В. Калашников вважає, що військова демократія – це суспільний устрій перехідного періоду від первіснообщинного ладу до держави, притаманний більшості народів світу [7, с. 11]. Воля царів Кіммерії була обмежена народними зборами, рішення яких, очевидно, було вирішальним. Так, Геродот, описуючи події наступу скіфів на володіння кіммерійців, вказує, що «з наближенням скіфів кіммерійці почали радитися, що їм робити перед наступом численного ворожого війська. І ось на раді думки розділилися. ... Народ був за відступ, вважаючи непотрібним боротися з такою безліччю ворогів. Царі ж, навпаки, вважали за необхідне наполегливо захищати рідну землю від загарбників. Отже, народ не почув поради царів, а царі не бажали підкоритися народу» [3, с. 174].

Через брак наукових фактів вкрай складно характеризувати правову систему їхнього державного утворення. Можемо лише стверджувати, що у цей час кіммерійське суспільство жило за своїми давніми звичаями та традиціями, що перетворились у правові звичаї та набули ваги першого джерела права. Поступової ваги набували рішення царів та місцевої знаті, однак писемних джерел права у цю добу створено не було.

Згодом на зміну кіммерійцям в Україну прийшли племена скіфів. Якщо інформації щодо державності кіммерійців у нас мало, то Скіфська держава знайшла своє віддзеркалення у багатьох історичних документах. Так, відомості про походження, побут, звичаї та традиції цього народу знаходимо у праці «Історія» Геродота. Він вважає скіфів вихідцями із Малої Азії, які змушені були під тиском інших племен «прибути в землю кіммерійську», звідки витіснили кіммерійців [3, с. 174]. Автор поділяє скіфів на декілька племен: каліппідів – еллінських скіфів в районі грецького поліса Ольвія у дельті Південного Бугу та Дніпра; алізонів, які, мали спільний спосіб життя з іншими скіфами та вживали в їжу переважно продукти рільництва (хліб, сочевицю, просо, цибулю, часник); неврів (походження племені Геродот не пояснює, вказуючи, що це було найпівнічніше плем'я); скіфи-землероби, що сіяли зерно на продаж; скіфів-кочівників, що жили далі на схід; царських скіфів – найбільш «доблесне та численне скіфське плем'я, яке вважало усіх інших скіфів підлеглими собі [3, с. 175-176]. Отже, скіфська держава склалася з об'єднаних навколо скіфів-вихідців із Малої Азії греків землеробських колоній, інших кочових племен та місцевих землеробських племен.

За державно-правовим розвитком Велика, а згодом і Мала Скіфія, перебували вище Кіммерії. Переважна більшість дослідників саме скіфську державу вважають першим державним утворенням кочовиків на території України. Однак, відповідно до сучасних критеріїв класифікації форм співжиття людства, це утворення не мало усіх ознак держави як політико-правової форми життя суспільства. Відсутність таких ключових ознак держави як регулярна система збору податків та хоча б найпростіший бюрократичний апарат, не дають підстав окремим дослідникам стверджувати про існування державності у скіфів [8, с. 74]. На нашу думку, за доби скіфів на території України все ж таки йшов поступовий процес формування державності зі збереженням протягом тривалого періоду елементів родового ладу

(старійшин, ради старійшин, племінних вождів, військових зборів). Проте, із формуванням династичних царських династій, ці складові первісної демократії поступово втрачали свій вплив.

На формування державності та на правову систему скіфів великий вплив мали місцеві звичаї. Скіфи завзято їх оберігали та були проти будь-яких запозичень в інших народів під страхом смерті. За порушення звичаїв покараним міг бути не тільки рядовий член скіфського суспільства, а й навіть царі. Так, Геродот згадує скіфського царя Скіла, який занадто поважав еллінські звичаї, за що був позбавлений трону під час повстання та вбитий [3, с. 192]. За твердженням дослідників, культ божественного походження царської влади у скіфів, на підтримання якого йшли великі матеріальні ресурси та людські жертвоприношення, одночасно допускав практику царевбивства за порушення табу [8, с. 71].

Загалом дослідники розрізняють декілька періодів формування скіфської держави:

- VII – VI ст. до н. е. – період розпаду родового ладу, майнової диференціації, виокремлення родоплемінної знаті, управління у формі військової демократії (найважливіші питання розглядалися на народних зборах, значним впливом користувалися ради старійшин, а військові вожді – «царі» переважно виконували функції головнокомандувача та очолювали військо під час походів);

- VI – IV ст. до н. е. – період формування становлення класового суспільства та утворення рабовласницької держави на чолі з одним або кількома царями, влада яких ставала необмеженою. Влада царя вважалася божественною, а сам він був не тільки військовим начальником, а й верховним суддею;

- III ст. до н. е. – IV ст. н. е. – поступового занепаду Малої Скіфії – держави, що виникла на уламках Великої Скіфії вздовж Нижнього Дніпра, у Західному і Центральному Криму, Нижньому Подунав'ї зі столицею Неаполь Скіфський (поблизу сучасного Сімферополя), та остаточного розгрому готами та гунами [13].

Періодом розквіту Скіфської держави вважають період V ст. до н. е., коли формується могутня держава на чолі із новою династією царів, серед яких виділяється Атей. У цей час була утворена могутня централізована держава з впорядкованим адміністративно-територіальним поділом на окремі одиниці (номи) на чолі з номархами. Серед дослідників немає одностайності щодо владних повноважень та соціального походження номархів. Одні відносять їх до місцевих племінних вождів, а інші – до намісників, яких призначав цар.

Мало інформації маємо також щодо центрального апарату державного управління державою. У скіфів, як вихідців зі Сходу, так і не склалася традиційна система управління, що була характерна для східних деспотичних держав, коли основні функції з управління виконував переважно перший помічник (візир, джаті, нубанда тощо), а функції з управління певними галузями господарства покладалися на будинки (відомства). У Скіфії апарат державного управління очолювали найближчі родичі царя або вихідці з аристократії, а місцева влада належала місцевим старійшинам та вождям. На нашу думку, Велика Скіфія у часи свого розквіту набула рис централізованої рабовласницької монархії з певними рисами східної деспотії, насамперед у частині формування культу божественного походження влади правителя. Рабовласництво було патріархальним, де нечисельні раби, джерелом поповнення яких були переважно військові походи, не були основними виробниками суспільного блага, як це було в античних державах, а були слугами та вели домашню роботу. За формуванням та системою державного управління ця держава відрізнялася від інших. Так, В. Білінський стверджує, що державою правила Царська Рада племен. «У скіфській державі був такий рівень демократизму, що дозволяв окремим племенам не брати участі у війні 512 року до н. е. проти перського царя Дарія» [1, с. 44].

Правова система Скіфської держави будувалась переважно на звичасвому праві скіфів та численних народів, які були включені до держави. Джерелами скіфського права були звичаї, постанови царів, рішення народних зборів та рад старійшин [9, с. 53-54]. Головними рисами скіфського права були консервативність, партикулярність та залежність від релігії. Так, з одного боку, правові звичаї були направлені на забезпечення захисту традиційного життя

скіфського суспільства, з іншого – численні племена, які були включені до Скіфської держави, у повсякденному житті часто послуговувалися своїми власними звичасьними нормами. Торгові та культурні зв'язки з Грецією ніяк не відбилися на правовій системі самих скіфів. Вони не сприймали грецької правової культури та не запозичували їх правові норми, хоча й допускали їх використання серед еллінських скіфів. Релігійні обряди широко використовувалися у правовій практиці, зокрема, й у судовому процесі, де результати гадання ворожбитів могли стати доказом вини особи, а окремі юридичні дії завершувалися священною присягою, за Геродотом, «богами царського вогнища» [3, с. 188]. Релігія також регулювала здійснення обрядів жертвоприношення, шлюбу, поховання, договорів про дружбу тощо. Віровідступництво вважалося тяжким злочином, що карався смертю. Окрім того, за відсутності писемності, скіфське право так і не набуло писемної форми.

О. Гавриленко вважає, що у скіфському суспільстві, у першу чергу, сформувалися правові норми, які регулювали відносини власності [2, с. 19]. Оскільки у скіфів, як кочового народу, власність на землю не сформувалась (формально уся земля належала цареві), то основними об'єктами права власності були рухомі речі (худоба, вози). Саме вони визначали соціальний та правовий статус скіфа. Проте, дослідники дотепер не знайшли свідчень про те, що цей соціальний статус якимось впливав у скіфському праві на юридичну відповідальність. Це свідчить про те, що загалом традиційна формула родоплемінних зв'язків вождя та інших членів племені – «перший серед рівних», продовжувала існувати й у скіфів. Усі воїни формально були рівними в правах, хоча й допускалося презирливе ставлення до тих, хто не вбив жодного ворога, та надавалася особлива шана тим, хто вбив кількох та більше. Не вбити жодного ворога, за словами Геродота, було найбільш ганебним для члена скіфського суспільства [3, с. 187]. Цар чи місцеві племінні вожді розподіляли військову здобич серед воїнів на підставі військової звитяги. За Геродотом «тільки той, хто приніс голову ворога отримує свою частку здобичі, а інакше – ні» [3, с. 187]. Скіфське право захищало приватну власність на худобу, рабів, вози, речі побутового вжитку, зброю, знаряддя виробництва, прикраси тощо.

Відносини власності привели до виникнення зобов'язального права. О. Гавриленко вважає, що «зобов'язання виникають як із шкоди, так із договорів міни, купівлі-продажу, дарування, поклажі тощо», які мали певну процедуру укладання та завершувалися священною присягою [2, с. 19].

Немає однастайності у науковців й щодо особливостей регулювання шлюбно-сімейних відносин. Так, одні автори вказують на те, що сімейне право ґрунтувалося на принципах патріархату (родовід вівся за чоловічою лінією, а чоловік в родині посідав місце глави сім'ї); існування полігамії¹ у формі полігінії²; наявності левірату³; нерівності жінки у сім'ї [2, с. 19]. Інші вважали, що правовий статус жінки у сім'ї не можна однозначно визначити як рівний статусу чоловіка, проте фактично немає підстав говорити, що він був вкрай низьким, з огляду на те, що він був вищим ніж в інших осілих сусідів. Основні аргументи побудовані переважно на висновках сучасної археології: участь скіфських жінок у боях, поховання жінок зі зброєю, відсутності суттєвої різниці у похованні між чоловіками та жінками [8, с. 57].

Спадкове право скіфів було побудоване на принципах мінорату. Так, батьківський будинок разом із господарством успадковував молодший син [6, с. 7].

Кримінальне право скіфів перебувало на стадії формування. Злочин визначався як шкода окремій особі [2, с. 20]. Найтяжчими злочинами, що каралися смертю, визначалися: віровідступництво, посягання на життя та здоров'я царя, непокоря царському наказу, неправдива присяга богам царського вогнища тощо [9, с. 55]. Покарання було у різних формах.

¹ Полігамія – багатошлюбність.

² Полігінія – форма багатошлюбності, при якій чоловік має кілька дружин.

³ Левірат – шлюбний звичай, за яким вдова мусила або могла одружитися вдруге лише з братом свого покійного чоловіка.

Так, за тяжкі злочини застосовувалася смертна кара у формі спалення живцем чи відрубання голови. Також використовувалося вигнання, майнові покарання (як основні та додаткові) [2, с. 20].

У дослідників також бракує правдивої інформації щодо судової системи Скіфії. Очевидно, що судова система була прив'язана до територіального устрою держави, наявності у Скіфській державі інших племен та напівзалежних царів. Однак, головним суддею був цар. Так, автори колективної монографії «Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку» вказують, що судові справи розглядалися у формі змагального процесу, який рухався ініціативою зацікавлених сторін. Свідчення ворожбитів, результати гадання за допомогою вербових лозин або липової кори часто використовувалися у суді як докази [6, с. 41]. Ці свідчення, які дійшли до нас від Геродота, вказують на існування у скіфів касти жерців, на яких, окрім релігійних, також покладалися судові функції. У суді також використовувалися судові поєдинки (ордалії). Геродот згадує, що у скіфів був звичай робити чаші з черепів не тільки ворогів, а й родичів, «якщо посваряться з ними і коли перед судом царя один візьме гору над іншим» [3, с. 187].

На зміну скіфам прийшли сармати. Сармати (від іранського «саоромант» – підперезаний мечем) – народ, який здобув свою славу, у першу чергу, військовими походами. Войовничість сарматів породила численні міфи про їх походження та роль у стародавньому світі. Так, Геродот пояснював походження сарматів зв'язками жінок-амазонок та скіфських чоловіків. До того ж історичні джерела вказують на подібність мови та культури обох народів. Н. Полонська-Василенко вказує, що «нової культури вони (сармати – від автора) не створили, а перейняли скитську (скіфську – від автора)» [10, с. 60]. Сарматська держава, яка сформувалась як сусідська до скіфів держава на її східних кордонах, перших ударів завдала по Скіфії на межі IV – III ст. до н. е. або у III ст. до н. е., але остаточно утвердилась в нових кордонах лише в II ст. до н. е. [8, с. 100-101]. Під назвою «сармати» давні та сучасні дослідники об'єднали групу іранських племен: роксоланів, сіраків, язигів, аорсів та аланів.

Сарматія була рабовласницькою державою. Рабовласництво було патріархального типу. Очолювали державу царі, які мали необмежену владу. Проте, у свою чергу, вони спиралися на старійшин та вождів племен [13]. Оскільки основою економіки було не стільки кочове господарство, а військово-грабіжницький спосіб життя, державне управління Сарматією було спрямоване, у першу чергу, на створення та утримання могутньої армії. Н. Яковенко вказує, що «на відміну від скіфів, сармати не створили спільного «царства», так і не подолавши родоплемінної відособленості» [15, с. 19]. Інші дослідники вважають, що повноцінного об'єднання сарматів у єдину державу не відбулося тому, що сарматський світ складався з самостійних етнополітичних угруповань (племінних союзів), «складних вождівств» заснованих на споріднених племенах, а ці племена, своєю чергою, часто використовувались для вирішення своїх політичних інтересів іншими державами, у тому числі й Римом [8, с. 109-111]. Військові зіткнення різних сарматських племен між собою не були винятками. Сарматія проіснувала до середини I тис. н. е., коли спочатку була роздроблена у III ст. н. е. готами, а у IV ст. розгромлена гунами.

Про правову систему сарматів відомо небагато. Оскільки численні повідомлення античних істориків наголошують на тому, що сармати перейняли скіфську культуру, то, очевидно, вони й перейняли й скіфське право. Проте не слід забувати, що Сарматія – це союз племен, а отже, неодмінно у кожного із цих племінних союзів були свої правові звичаї. Наприклад, грецьке місто-поліс Ольвія, яке потрапило в залежність від сарматів, зберегло свою внутрішню систему управління та права, оскільки на своїх монетах в I ст. н. е. карбувало зображення не тільки сарматських царів, а й монограми архонтів (лідерів виконавчої влади) поліса [8, с. 109]. Це свідчить про збереження у Сарматії елементів класичної грецької демократії.

Про що можна говорити з впевненістю, так про доволі високе правове становище жінки у сарматському суспільстві. Античні автори називали сарматське суспільство «керованим жінками народом». Сарматські жінки не тільки, за свідченнями Геродота, могли брати участь

у військових походах, а й не могли укласти шлюб, допоки не вб'ють першого ворога [3, с. 200].

Висновки. Отже, в I тисячолітті до н. е. територія Північного Причорномор'я стала ареною формування ранніх державних утворень не тільки України, а й Східної Європи. Кіммерійці, скіфи та сармати створили перші державні утворення, які, з одного боку, чітко відтворили елементи перехідного періоду від родоплемінного ладу до держави, з іншого – започаткували етап формування нової політико-правової форми організації життя племені – держави. Правові системи Кіммерії, Скіфії та Сарматії будувались на правовому звичаї як основному джерелі права та поступово доповнювались нормативними актами царів. Через відсутність писемності, сувору відданість звичаям та традиціям життя племені, кочовий спосіб життя, народи півдня України так і не перейшли до формування державно-правових інститутів, що було характерним для інших народів цієї доби. Наприклад, державно-правовий досвід кочовиків суттєво поступався і Грецькій, і Римській цивілізаціям. Проте, ці народи, стали першими, хто перейшов до державницької традиції та, своєю чергою, вплинули на державотворчі традиції на території України.

Список використаних джерел:

1. Білінський В. Б. Україна-Русь. Книга перша. Споконвічна земля. Київ: Видавництво імені Олени Теліги, 2013. 384 с.
2. Гавриленко О. А. Основні риси права скіфських ранньодержавних утворень. *Часопис Київського університету права*. 2007. №1. С. 17–22.
3. Геродот. *История*. Москва: ОЛМА-ПРЕСС Инвест, 2004. 436 с.
4. Грабовський С., Ставроян С., Шкляр Л. Нариси з історії українського державотворення: посібник. Київ: Генеза, 1995. 608 с.
5. *Енциклопедія історії України: Т. 4: Ка – Ком / Редколегія: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2007. 528 с.*
6. *Історія українського права: посібник / І. А. Безклубий, І. С. Грищенко, О. О. Шевченко та ін. Київ: Грамота, 2010. 336 с.*
7. Калашников В. М. Військова демократія як додержавна форма соціального управління у світовій та вітчизняній історії». *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. № 6. С. 10–18.
8. *Кочевые империи Евразии: особенности исторической динамики / отв. ред. Б. В. Базаров, Н. Н. Крадин; Ин-т монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН; Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН. Москва: Наука–Восточная литература, 2019. 503 с.*
9. Ніколаєнко Т. Б. Звичаєве право скіфської держави. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 8. С. 51–56.
10. Полонська-Василенко Н. *Історія України. I том. До половини XVII сторіччя*. Мюнхен: Українське видавництво, 1972. 591 с.
11. Страбон. *География / Перевод с греческого*. Москва: Издательство «Олма-Пресс», 2004. 638 с.
12. *Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку / Авторський коєктив: В. С. Бігун, І. Й. Бойко, Т. І. Бондарук та ін. НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; Міжнародна асоціація істориків права. Київ: «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2014. 503 с.*
13. Тараненко М. Г., Тараненко М. М. Перші державні утворення на території України. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2016. Випуск 1/2 (29/30). С. 178–186. URL: <https://ela.kpi.ua/handle/123456789/24894>.
14. Щербатюк В. М., Сокур Ю. В. Зародження протодержавних і державних об'єднань на теренах України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 138–152.
15. Яковенко Н. *Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII ст.* Київ: Генеза, 1997. 380 с.

УДК 352(477)

Ольга Мельничук

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор юридичних наук, професор
e-mail: olha_Melnychuk@vspu.edu.ua

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розкрито проблеми конституційно-правового регулювання муніципальної реформи, які негативно позначаються на її ефективності. Доводиться необхідність удосконалення правосуб'єктності територіальної громади в аспекті права здійснювати повноваження безпосередньо, що зміцнило б її позиції як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Позитивно розв'язати проблему можна було б шляхом надання статусу юридичної особи публічного права територіальній громаді, але наразі, в умовах воєнних дій на сході держави та тимчасової окупації території України, недоцільно змінювати її статус через існуючу загрозу втрати територіальної цілісності. Стверджується, що негативно позначається на ефективності та повноцінності функціонування у системі місцевого самоврядування відсутність у районних і обласних рад права мати власні виконавчі органи. Пропонується для успішного продовження реформи місцевого самоврядування прийняти закони, які б унормували питання адміністративно-територіального устрою України, посилили нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Вказується на об'єктивну потребу внесення змін до Конституції України в частині удосконалення правового статусу територіальних громад, надання права обласним і районним радам створювати виконавчі органи, розмежування повноважень публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності, закріплення нової системи адміністративно-територіального устрою з поділом на регіони, райони та громади, перетворення місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу та наділення їх координаційно-наглядовими функціями. До внесення цих конституційних змін необхідно прийняти закони в межах чинної Конституції України, які забезпечать продовження проведення реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, обласні ради, районні ради, органи місцевого самоврядування, муніципальна реформа.

Olha Melnychuk

IMPROVEMENT OF THE CONSTITUTIONAL BASIS OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN UKRAINE

The article reveals the problems of constitutional and legal regulation of municipal reform, which negatively affect its effectiveness. There is a need to improve the legal personality of the territorial community in terms of the right to exercise power directly, which would strengthen its position as the primary subject of local self-government. The problem could be solved positively by granting the status of a legal entity under public law to the territorial community, but currently, in the conditions of hostilities in the east of the state and temporary occupation of Ukraine, it is impractical to change its status due to the threat of loss of territorial integrity. It is argued that the lack of the right of district and oblast councils to have their own executive bodies has a negative impact on the efficiency and completeness of functioning in the system of local self-government. It is proposed that in order to successfully continue the reform of local self-government, it is proposed to adopt laws that would regulate the issues of the administrative-territorial structure of Ukraine and strengthen supervision over the legality of decisions of local self-government bodies.

The objective need to amend the Constitution of Ukraine in terms of improving the legal status of territorial communities, granting the right to regional and district councils to create executive bodies, delimitation of public authority on the basis of decentralization and subsidiarity, consolidation

of a new system of administrative-territorial organization with division into regions, districts and communities, transformation of local state administrations into prefectural bodies and endowing them with coordination and supervisory functions. Prior to the introduction of these constitutional changes, it is necessary to adopt laws within the current Constitution of Ukraine, which will ensure the continuation of local self-government reform.

Key words: local self-government, territorial community, regional councils, district councils, local self-government bodies, municipal reform.

Постановка проблеми. З часу прийняття Конституції України і досі тривають дискусії щодо удосконалення конституційних засад організації та здійснення публічної влади на місцях. Наразі проблема не тільки не втрачає своєї актуальності, але й набуває ще більшої гостроти через виявлені недоліки практики втілення реформи децентралізації влади. Результатом успішної реалізації муніципальної реформи має бути ефективна організація місцевого самоврядування, розвиток територіальних громад у соціальній, економічній та культурній сферах, забезпечення прав їх населення, загалом розвій громадянського суспільства в Україні. Однак досвід здійснення цієї реформи свідчить про наявність недоліків у її правовому регулюванні, усунення яких потребує внесення змін до Конституції України, оновлення чинних законів та прийняття нових з метою успішного завершення реформи.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Проблемі місцевого самоврядування присвятили свої праці такі вчені, як О. Батанов, І. Дробуш, І. Заверуха, І. Польщиков, С. Серьогіна та ін. Однак наявний науковий доробок не вичерпує усіх проблем удосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в Україні та потребує проведення подальших досліджень у цій сфері.

Мета статті полягає у розкритті проблем місцевого самоврядування в Україні та напрямів удосконалення його конституційно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації ґрунтується на нормах Конституції України, в яких закладена модель місцевого самоврядування, «що в основних рисах відповідає європейським традиціям і вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування» [1, с. 266]. Хоча порівняння змісту Європейської хартії місцевого самоврядування та конституційних його засад в Україні дає можливість вказати на ключові проблеми, зумовлені недоліками конституційного регулювання. На них неодноразово звертали увагу науковці, політичні та громадські діячі, представники адміністративних органів Ради Європи, але ці проблеми дотепер не розв'язані, тому не втрачають своєї гостроти та свідчать про об'єктивну потребу внесення конституційних змін в частині організації та здійснення місцевого самоврядування.

Найперше, це питання правосуб'єктності територіальних громад в аспекті права безпосередньо здійснювати повноваження, визначені в ч. 1 ст. 143 Конституції України. Наприклад, управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [2, ст. 143]. Можна зробити висновок про те, що територіальні громади уповноважені брати участь у широкому колі правовідносин. Передусім, це обумовлюється правом територіальних громад на комунальну власність («рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі

та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження, відумерла спадщина») [3, ч. 1 ст. 60].

Законодавець, заклавши в Основний Закон громадську теорію місцевого самоврядування (чим підкреслив його природну матерію), не передбачив належного підґрунтя для можливості реалізації територіальною громадою як первинним суб'єктом закріплених за нею конституційних повноважень. Цю проблему спробувала вирішити робоча група конституціоналістів, яка підготувала законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2598) від 13 грудня 2019 р., але він не був підтриманий Верховною Радою України. Відтак, маючи законне право на комунальну власність, територіальні громади на практиці не беруть безпосередню участь в управлінні нею, оскільки не мають статусу юридичної особи публічного права. Натомість «в окремих державах, зокрема у Франції, подібні територіально-правові утворення – комуни, наділяються правами юридичної особи публічного права» [4, с. 141]. В Україні ці повноваження «від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради» [3, ч. 5 ст. 16], зокрема, «органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, укладати договори в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійні договори, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду» [3, ч. 5 ст. 60].

Про те, що територіальні громади не можуть бути зареєстровані як юридичні особи висловив свою позицію і Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, який розглядав справу за позовом селищного голови в інтересах Дослідницької селищної територіальної громади [5]. Набуття статусу юридичної особи публічного права територіальною громадою зміцнило б позиції останньої як первинного суб'єкта правовідносин. Однак в умовах воєнних дій на сході держави та тимчасової окупації території України, які стали причиною запровадження тут особливого правового режиму, змінювати статус первинних суб'єктів місцевого самоврядування потрібно розсудливо через наявну загрозу втрати територіальної цілісності. Тому для вирішення цієї проблеми необхідно встановити контроль в особі Конституційного Суду України за законністю прийнятих рішень суб'єктами місцевого самоврядування.

Негативно позначається на ефективності та повноцінності функціонування у системі місцевого самоврядування відсутність у районних і обласних рад права мати власні виконавчі органи. Наявна конституційна прогалина не дає можливості районним та обласним радам належно виконувати повноваження. Тому з порядку денного не знімається питання про внесення змін до Конституції України в цій частині, що стане запорукою успішного продовження та завершення реформи децентралізації.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [6]. Натомість, відповідно до ст. 143 Конституції України суб'єкти місцевого самоврядування можуть вирішувати тільки ті питання, які віднесені законом до їхньої компетенції. Але жоден закон не може передбачити всі місцеві питання, які можуть виникати в громадах, і необхідність їх оперативного вирішення. Тому підтримуємо пропозицію О. В. Батанова щодо необхідності закріплення в Конституції України «положення про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за винятком тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України» [7, с. 42].

Загалом конституційно-правове розмежування повноважень публічної влади має здійснюватися на засадах децентралізації та субсидіарності.

Кожен етап реформи місцевого самоврядування має велике значення для її розвитку. Не зупиняючись на усіх етапах еволюції цього інституту, відзначимо, що особливо знаковим стало узаконення інституту місцевого самоврядування в Конституції України. Суттєві зрушення в аспекті удосконалення організації влади на місцях почали відбуватися з 2014 р. Основою нового стратегічного бачення організації влади на місцевому рівні стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. №333-р. Згодом було створено підгрунття для добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення їх фінансовими, матеріальними ресурсами шляхом прийняття законів України («Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р.) та внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України 28 грудня 2014 р.

З метою розширення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування було внесено зміни до низки законів України з питань архітектурно-будівельного контролю, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, оптимізації надання адміністративних послуг, зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів.

Очевидно, що ці кроки забезпечили певні результати, свідченням чого є створення протягом 2014-2020 років 1070 об'єднаних територіальних громад, до складу яких увійшли 4882 громади [8]. На жаль, процес їх об'єднання відбувався не завжди демократично та добровільно, як того вимагає чинне законодавство, про що свідчать акції протесту біля Кабінету Міністрів України та Офісу Президента України. Спроможність об'єднаних територіальних громад буде перевірена часом. З цією метою 22 квітня 2021 р. запущено аналітичний портал спроможності територіальних громад, успіх яких буде вимірюватися результатами діяльності кожної з них за показниками, які узагальнено в три блоки: демографія, інфраструктурний розвиток, фінансове забезпечення [9].

Ефективна організація публічної влади на місцях можлива шляхом комплексного проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою. У цьому напрямі вжито заходів, які спрямовані на удосконалення адміністративно-територіального устрою. По-перше, 23 січня 2019 р. Кабінет Міністрів України затвердив план комплексних заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки. По-друге, 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», в результаті чого відбулося їхнє укрупнення. Наразі в Україні функціонує 136 районів замість 490 [10].

Для успішного продовження реформи місцевого самоврядування важливо прийняти закони, які б унормували питання адміністративно-територіального устрою України, нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування тощо. Наразі окремі законопроекти вже розроблені та подані на розгляд до Верховної Ради України. Їх ухвалення дасть можливість заповнити законодавчі прогалини до того часу, поки не буде внесено змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіального устрою.

Висновки. Перевірка часом і практикою результатів реформи вказує на об'єктивну потребу внесення змін до Конституції України в частині удосконалення правового статусу територіальних громад, надання права обласним і районним радам створювати виконавчі органи, розмежування повноважень публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності, закріплення нової системи адміністративно-територіального устрою, перетворення місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу та наділення їх координаційно-наглядовими функціями. До внесення цих конституційних змін необхідно прийняти закони в межах чинної Конституції України, які забезпечать продовження проведення реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Заєць А. Реформа місцевого самоврядування в Україні: конституційні основи. Конституція і конституційні зміни в Україні: збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ: Заповіт, 2020. 300 с.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
4. Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 224 с.
5. Постанова від 07 жовтня 2020 р. № 362/2592/17 Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/92051593?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress05&_ga=2.112407620.1377705512.1636272567-700227304.1636086787.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
7. Батанов О. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5-6 (85-86). С. 34-43. URL: <https://ipiend.gov.ua/publication/naukovi-zapysky-5-6-85-86>.
8. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
9. Запущено портал спроможності громад – допоміжний інструмент для прийняття рішень. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13477>.
10. Україна з новим адмінтерестроєм: парламент створив 136 нових районів та ліквідував 490 старих. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12634>.

УДК 349.415

Тетяна Оверковська

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат юридичних наук, доцент
e-mail: toverkovska@ukr.net

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто деякі правові аспекти правового регулювання використання та охорони земель. Аналізуються принципи, на підставі яких здійснюється правове регулювання управлінської діяльності. Визначено, що управління в галузі використання та охорони земель є одним із видів соціального управління, а у процесі реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель державні органи та посадові особи виконують регулюючу, стимулюючу, контрольну та каральну функції, які проаналізовані у статті. Акцентується увага на основних функціях, які покладаються на органи державної влади та посадових осіб в процесі реалізації державної політики щодо використання та охорони земель, а також впровадження збалансованого землекористування, збереження та відновлення природних екологічних систем.

Визначено, що важливих напрямків реалізації державної політики у сфері управління та охорони земельними ресурсами є стандартизація і нормування в галузі використання земель. У статті звертається увага на запропоновані в юридичній літературі риси, що характерні для нормативних документів. Визначено систему органів управління як сукупність структурних елементів, що наділяються відповідними повноваженнями, визначеними чинними нормативно-правовими актами. Визначено основні повноваження органів управління спеціальної компетенції у сфері використання та охорони земель, зацентовано увагу на нормативні документи, що закріплюють їх компетенцію. За результатами дослідження у статті сформульовані висновки, які засновані на положеннях правової доктрини та чинного законодавства.

Ключові слова: управління, охорона земель, функціонально-правове забезпечення, система органів управління, компетенція органів управління, принципи управління.

Tatiana Overkovska

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT IN THE FIELD OF LAND USE AND PROTECTION OF UKRAINE

The article considers some legal aspects of legal regulation of land use and protection. The principles on the basis of which the legal regulation of administrative activity is carried out are analyzed. It is determined that management in the field of land use and protection is one of the types of social management, and in the process of implementing state policy in the field of land use government and officials perform regulatory, incentive, control and punitive functions, which are analyzed in the article. Emphasis is placed on the main functions entrusted to public authorities and officials in the implementation of state policy on land use and protection, as well as the introduction of balanced land use, conservation and restoration of natural ecological systems.

It is determined that important areas of state policy in the field of land management and protection are standardization and regulation in the field of land use. The article draws attention to the features proposed in the legal literature that are characteristic of regulatory documents. The system of governing bodies is defined as a set of structural elements endowed with the relevant powers defined by current regulations. The main powers of the management bodies of special competence in the field of land use and protection are determined, attention is paid to the normative documents that consolidate their competence. Based on the results of the research, the article formulates conclusions that are based on the provisions of legal doctrine and current legislation.

Key words: management, land protection, functional and legal support, system of governing bodies, competence of governing bodies, principles of management.

Постановка проблеми. В сучасних умовах проблеми охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки набувають особливого значення. Це пов'язано з тим, що нормальні умови існування людини прямо залежать від того, наскільки вона здатна злитися з природою, пізнати її закони. Проте у сфері взаємодії суспільства і природи поступово виникають та існують такі негативні явища як: вичерпання природних ресурсів; забруднення навколишнього природного середовища; порушення екологічних зв'язків в екосистемах тощо. Саме тому проблема охорони навколишнього природного середовища, зокрема земель, є багатогранною та багатоаспектною.

У відповідності до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII, процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів [12]. Звідси, як видається, постає обґрунтування необхідності проведення аналізу управління у сфері земельних відносин як складової функціонально-правового забезпечення раціонального використання і відтворення земельних ресурсів, охорони довкілля у процесі прийняття управлінських рішень

Враховуючи, що забезпечення безпечних умов життєдіяльності суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів віднесено до пріоритетів національних інтересів, сфера функціонально-правового забезпечення охорони земель видається вкрай важливою.

Важлива роль у забезпеченні правової охорони земель належить органам управління, зокрема державної влади, яка опосередковується через реалізацію відповідних функцій управління. Відтак обґрунтування особливостей правового регулювання управління у сфері земельних відносин не втрачає своєї актуальності.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Проблематика правового регулювання управління у сфері правових засад використання та охорони земель викликає науковий інтерес багатьох вчених. У юридичній літературі питання управління в землекористуванні досліджувалися такими вченими як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Н. С. Гавриш, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, В. В. Костицький, М. В. Шульга та багатьма іншими. Разом із тим окремі правові аспекти функціонально-правового забезпечення управління у сфері використання та охорони земель потребують подальшого наукового обґрунтування та не втрачають актуальності при здійсненні землекористування, а також залишаються підґрунтям для подальших наукових дискусій.

Мета статті – акцентування уваги на аналізі правового регулювання управління у сфері використання та охорони земель.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання у сфері управління землекористуванням здійснюється на підставі низки законодавчих та підзаконних нормативних актів. При цьому, нормативно-правове забезпечення значного кола питань у досліджуваній сфері суспільних відносин має здійснюватися відповідно до Конституції України, наближення його до вимог ЄС, відповідати міжнародним актам, до яких приєдналася Україна, а також бути соціально прийнятним та реалістичним.

Згідно зі статтею 3 Земельного кодексу України [4] земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Отже, на законодавчому розумінні державне регулювання земельних відносин розглядається як встановлення правових норм, що регулюють відносини раціонального використання та охорони земель, тобто нормативне регулювання. Відтак державне управління в галузі раціонального використання та охорони земельних ресурсів здійснюється на засадах, визначених Конституцією України [5], Земельним кодексом України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [14], іншими нормативними актами земельного законодавства, а також законодавством, яким регулюється діяльність органів державного управління в цілому, тобто правову основу державного управління в галузі земельних відносин становить чинне законодавство України.

Варто зауважити, що здійснення державного управління у сфері використання та охорони земель має бути спрямоване на досягнення належного стану земельних ресурсів і довкілля в цілому шляхом запровадження екологічно-системного підходу до всіх напрямків соціального та економічного розвитку України. В основі цього є забезпечення конституційного права громадян на чисте та безпечне для життя і здоров'я довкілля (стаття 50 Конституції України), впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екологічних систем. У зв'язку з цим, як й будь яка інша діяльність, управління в галузі земельних відносин регулюється та здійснюється на основі певних принципів, закріплених чинним законодавством України.

Так, у відповідності до статті 3 Закону України «Про охорону земель» [13] основними принципами державної політики у сфері охорони земель є: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування та планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної

відповідальності у сфері охорони якісного стану земель; публічність у вирішенні питань щодо охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель

Крім цього, на наш погляд, в основу правового регулювання управлінської діяльності у сфері використання та охорони земель також можуть бути покладені загальні принципи регулювання земельних відносин, що визначені статтею 5 Земельного кодексу України, а саме: 1) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; 2) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; 3) невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; 4) забезпечення раціонального використання та охорони земель; 5) забезпечення гарантій прав на землю; 6) пріоритет вимог екологічної безпеки.

На думку науковців, управління в галузі використання та охорони земель є одним із видів соціального управління, під яким розуміють цілеспрямовану сукупність дій суб'єктів управління, що забезпечують узгодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей і вирішення поставлених завдань [3, с. 179-181]. Таким чином, принципами управління в галузі земельних відносин можуть бути й наступні принципи більш уніфікованого характеру, а саме: 1) принцип законності в регулюванні раціонального використання та охорони земель, що передбачає точне та неухильне дотримання всіма державними та громадськими органами і організаціями, посадовими особами і громадянами вимог чинного законодавства у галузі використання та охорони земель; 2) принцип плановості, цілеспрямованості й системності в управлінні використанням та охороною земель, який сприяє впорядкуванню діяльності управлінських структур; 3) принцип узгодження різних форм управління в галузі земельних відносин, що забезпечує дієвість та ефективність управлінської діяльності, відповідність нормативних актів органів управління нормам чинного законодавства; 4) принцип забезпечення гарантій прав на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад; 5) невтручання державних органів та посадових осіб щодо здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законодавством тощо.

В юридичній літературі звертається увага на те, що у процесі реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель державні органи та посадові особи виконують такі основні функції як регулюючу, стимулюючу, контрольну та каральну функції [3, с. 220].

Регулююча функція держави в охороні земель полягає у встановленні загальнообов'язкових правил раціонального використання земельних ресурсів. Зокрема, обов'язків землевласників і землекористувачів щодо раціонального використання та охорони земельних ділянок.

Так, статті 91 і 96 Земельного кодексу України передбачають обов'язки власників і користувачів земельних ділянок, які зводяться до наступних: 1) забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням; 2) дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; 3) своєчасно сплачувати земельний податок; 4) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; 5) підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; 6) своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; 7) дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних із встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; 8) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; 9) за свій рахунок привести земельну ділянку у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком здійснення такої зміни не власником земельної

ділянки, коли приведення у попередній стан здійснюється за рахунок особи, яка незаконно змінила рельєф та інші обов'язки.

Забезпечення використання земель за цільовим призначенням безумовно є одним із головних обов'язків землевласників та землекористувачів. Його сутність полягає в тому, що конкретна земельна ділянка має використовуватися відповідно до умов її надання. Нецільова експлуатація землі заборонена та тягне для суб'єктів землекористування негативні правові наслідки.

Стимулююча функція держави в галузі використання та охорони земель являє собою встановлення економічних стимулів раціонального використання та охорони земельних ресурсів для власників і користувачів земельних ділянок, у тому числі й орендарів.

В юридичній літературі економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель розглядається як механізм ціноутворення, кредитування, пільгового оподаткування, виділення бюджетних і позабюджетних коштів, компенсації зниження доходів тощо, за допомогою якого забезпечується раціональне використання земельних ресурсів, створюються сприятливі умови для ведення сільськогосподарського виробництва, збереження та відтворення земель, їх захист від негативних наслідків антропогенної діяльності людини. При цьому під економічним стимулюванням землевласників та землекористувачів прийнято вважати як спонукання до активних дій, так і заохочення за вже досягнуті результати [1, с. 150].

Згідно зі статтею 205 Земельного кодексу України економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель включає: 1) надання податкових і кредитних пільг громадянам і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання та охорони земель; 2) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам і юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; 3) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; 4) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Контрольна функція держави в охороні земель спрямована на здійснення уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування контрольно-охоронних функцій за використанням і охороною земель. Правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель передбачені в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [11].

Державний контроль за використанням та охороною земель являє собою діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади щодо перевірки дотримання вимог земельного та природоохоронного законодавства з метою виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на правопорушників та забезпечення встановленого порядку використання та охорони земельних ресурсів. При цьому, зазначена діяльність спрямована на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах [1, с. 122].

Відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» державний контроль за додержанням законодавства України щодо охорони якісного стану земель здійснюється у частині: додержання фізичними та юридичними особами законодавства про охорону земель; консервація деградованих і малопродуктивних земель; здійснення заходів щодо запобігання забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання екологічних нормативів з питань охорони земель та інші (ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»).

Каральна функція держави в охороні земель знаходить свій вияв у встановленні санкцій за порушення правил раціонального використання та охорони земель та їх застосування до

порушників земельного законодавства. Такі санкції мають право застосовувати відповідні органи, тобто мова йде про притягнення до юридичної відповідальності шляхом застосування санкцій примусового характеру. Звідси юридична відповідальність є одним із найважливіших правових засобів забезпечення дотримання екологічного законодавства та екологічних прав громадян і юридичних осіб, а також підтримання в державі та суспільстві належного екологічного правопорядку. Вона виступає різновидом юридичної відповідальності в цілому, а тому їй властиві всі ознаки юридичної відповідальності взагалі [7, с. 8].

Варто зауважити, що в юридичній літературі виокремлюються особливості юридичної відповідальності у сфері охорони земель від забруднення та псування, а саме: 1) підставою відповідальності є вчинення як правомірних дій, тобто без наявності вини особи, так і земельного правопорушення, об'єктом посягання якого є якісний, екологічно безпечний стан земель для життя і здоров'я людей; 2) реалізується в аспекті правовідносин; 3) передбачає застосування заходів державного примусу; 4) передбачає відшкодування шкоди, завданої якісному стану земель, іншим елементам навколишнього природного середовища, здоров'ю людей, а у деяких випадках – майну громадян, юридичних осіб, державі; 5) може мати місце відшкодування збитків, завданих якісному стану земель та ґрунтів, у натуральній формі шляхом виконання робіт по відновленню порушеного стану земель; 6) застосовується певний механізм її реалізації, характер якого залежить від виду правопорушення та який притаманний для конкретного виду юридичної відповідальності [8, с. 145].

Одним із важливих напрямків реалізації державної політики у сфері управління та охорони земельними ресурсами є стандартизація та нормування в галузі використання земель.

Стандартизація в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів являє собою діяльність, що полягає у встановленні положень для загального та багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціонального призначення, усунення бар'єрів у торгівлі та сприяння науково-технічному співробітництву [1, с. 620]. У відповідності до статті 165 Земельного кодексу України стандартизація і нормування в галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів здійснюється з метою забезпечення екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо. Отже, стандартизацію як функцію управління у галузі охорони земель можна розглядати як діяльність щодо видання нормативних документів із стандартизації у галузі охорони земель. При цьому, нормативні документи в галузі охорони земель розробляються, затверджуються, перевіряються і переглядаються в порядку, встановленому Законом України «Про стандартизацію» [15].

Згідно зі статтями 30-34 Закону України «Про охорону земель» у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів встановлюються наступні нормативи: 1) нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів, які визначаються з метою встановлення критеріїв придатності земель для використання їх за цільовим призначенням (гранично допустимі концентрації у ґрунтах хімічних речовин, залишкових кількостей пестицидів і агрохімікатів, важких металів тощо; максимально допустимі рівні забруднення ґрунтів радіоактивними речовинами); 2) нормативи якісного стану ґрунтів, що встановлюються з метою запобігання їх виснаженню і використовуються для здійснення контролю за якісним станом ґрунтів; 3) нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, які встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірна розораність сільськогосподарських угідь; 4) нормативи оптимального співвідношення культур у сівознах у різних природно-сільськогосподарських регіонах, що встановлюються для досягнення високих і стабільних урожаїв та запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів внаслідок ґрунтовтоми; 5) нормативи показників деградації земель установлюються

для кожної категорії земель з метою запобігання погіршення їх стану і використовуються для здійснення контролю за використанням та охороною земель.

Відтак пропонується рисами нормативних документів у сфері охорони земель та ґрунтів вважати наступні: 1) спрямованість на забезпечення екологічної, санітарно-гігієнічної, санітарно-протиепідемічної безпеки громадян; 2) зміст складають певні якісні або кількісні показники (нормативи); 3) обов'язковий характер для виконання; 4) встановлюють певний пороговий рівень щодо виконання певних робіт, застосування хімічних речовин; вплив шкідливих речовин на ґрунти, довкілля, на людину тощо; 5) розробляються спеціалізованими установами та підприємствами; 6) є єдиними для застосування по всій території України [8, с. 84-85].

Отже, управління в галузі використання та охорони земель являє собою організаційно-правову діяльність уповноважених органів, спрямовану на забезпечення раціонального використання земель та їх охорону всіма суб'єктами господарювання у межах, визначених чинним земельним законодавством України. При цьому суб'єктом управління в галузі використання та охорони земель є система уповноважених органів, які наділяються управлінською компетенцією щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель. Така компетенція регламентується законодавством, що регулює сферу земельних відносин.

Система органів управління являє собою сукупність структурних елементів, яка взаємопов'язана й обумовлена однією метою та виконує для її досягнення відповідні функції. Традиційно систему органів управління у галузі використання та охорони земель поділяють на два види: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції здійснюють зазначену діяльність разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції, а органи спеціальної компетенції управління в галузі використання та охорони земель здійснюють як головний або один із головних напрямів їх діяльності.

Зокрема, до системи органів загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

Серед органів спеціальної компетенції у галузі раціонального використання та охорони земель слід виділити Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України діє на підставі Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 року № 614 [10]. При цьому Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України вважається головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формування та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами й агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі тощо.

Органом спеціальної компетенції в галузі управління використанням та охороною земель є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, що діє на підставі Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 [9].

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру відповідно до покладених завдань: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку надає їх Міністру аграрної політики та продовольства

України; 2) здійснює міжнародне співробітництво у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності та з питань встановлення нормування, збереження, обліку, реєстрації географічних назв, бере участь у підготовці міжнародних договорів України, відповідно до законодавства укладає міжнародні договори України міжвідомчого характеру; 3) забезпечує здійснення адаптації національного законодавства до законодавства ЄС з питань, що належать до її компетенції та інші завдання.

Зважаючи на ту обставину, що ґрунти є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості, а також невідновлювальним природним ресурсом, в законодавстві ЄС значна увага приділялась та приділяється саме охороні ґрунтів земельних ділянок. Підтвердженням цього може слугувати Звернення (Комунікація) Європейської комісії від 16 квітня 2002 року - «В напрямку до стратегії захисту ґрунтів» та Звернення Європейської комісії від 22 вересня 2006 року під назвою «Тематична стратегія захисту ґрунтів». Головною ціллю стратегії визначено забезпечення та гарантування стійкого використання ґрунтів та її основні принципи: унеможливлення подальшого погіршення якості ґрунтів і збереження їхніх природних властивостей; повернення у використання ґрунтів, якість яких погіршена, але які повинні бути відновлені в найближчій перспективі та на це повинні бути передбачені кошти як державами – членами ЄС, так і фондами Євросоюзу загалом. При цьому заходи повинні проводитись на трьох рівнях – локальному, національному, на рівні ЄС. Заходи, які будуть здійснені на рівні Євросоюзу, стануть обов'язковими доповненнями до проведених у державах – членах ЄС [6, с. 45]. Отже, як вбачається, управлінські повноваження в галузі використання та охорони земель також реалізуються через призму адаптації законодавства України про охорону земель, зокрема ґрунтів, до законодавства Європейського Союзу.

В юридичній літературі еколого-правового спрямування виокремлюються правові ознаки, які характерні для управління у сфері природокористування та охорони довкілля. Але, враховуючи той факт, що землекористування є різновидом природокористування, а земля – складовою довкілля, зазначені ознаки можуть бути притаманні й для управлінської діяльності в галузі використання та охорони земель.

Отже, управління в галузі екології характеризується такими ознаками: 1) різновидом соціального управління, що регламентується нормами права; 2) система правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо управління в галузі екології, визначає його мету і завдання, функції в цій сфері, повноваження і функції суб'єктів управління, права та обов'язки фізичних і юридичних осіб і порядок їх взаємовідносин; 3) в основу управління покладено цілеспрямовану діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань; 4) діяльність суб'єктів управління спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки; 5) функції суб'єктів управління передбачають організацію, погодження, координацію, контроль за діяльністю інших суб'єктів управлінських правовідносин; 6) державно-правове забезпечення дотримання вимог екологічного та земельного законодавства, попередження екологічних правопорушень та заходів щодо захисту прав громадян [2, с. 48].

Висновки. Отже, на підставі викладеного можна зробити висновок про те, що важливе значення у процесі реалізації законодавства про охорону земель має функціональне забезпечення державної політики у сфері раціонального використання й охорони земель, в якому державне управління виступає як засіб формування відносин в галузі використання та охорони земель. При цьому, правове регулювання управління в галузі використання та охорони має бути спрямоване на наступне: 1) запровадження системи ефективного управління для забезпечення збалансованого користування земельними ресурсами з урахуванням забезпечення ними прийдешніх поколінь; 2) здійснення заходів, що гарантують впровадження міжнародних стандартів управління довкіллям, складовою якого є земля; 3) прискорення інформатизації сфери використання та охорони земельних ресурсів, а також створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної

інформації; 4) територіальне розширення міст та інших населених пунктів буде можливим лише за умови збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів тощо.

Список використаних джерел:

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т.16: Земельне та аграрне право / редкол.: М.В. Шульга та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2019. 696 с.
2. Гетьман А. П., Шульга М. В., Анісімов Г. В., Соколова А. К. Екологічне право України в запитаннях та відповідях: навч. посіб. Харків: ТОВ «Одісей», 2008. 480 с.
3. Земельне право України: підручник / за ред. М. В. Шульги. К. : Юрінком Інтер, 2007. 368 с.
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
5. Конституція (Основний Закон) України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Миронюк В. М. Стратегія охорони земель у ЄС (економіко-правовий аспект). *Правничий вісник Університету «Крок»*. 2012. № 14. С. 44-48.
7. Оверковська Т. К., Опольська Н. М. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення : навчальний посібник. Вінниця, ТОВ «Твори», 2020. 252 с.
8. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : монографія. Вінниця : ПП «Едельвейс і К», 2010. 220 с.
9. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15. *Офіційний вісник України*. 2015. № 7. Ст. 164.
10. Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 року № 614. *Офіційний вісник України*. 2020. № 59. Ст. 1853.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.
12. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2019. 6 квітня (№ 67).
13. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
14. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
15. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 р. № 2408-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст. 1057.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

УДК 35.01

Валентина Годлевська

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор історичних наук, професор
e-mail: maolpava@ukr.net

**ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ
НАД ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ В ІСПАНІЇ**

У статті представлено аналіз парламентського контролю над виконавчою владою в Іспанії. Здійснення контрольної функції парламентом є одним із найважливіших складових його діяльності. Головною метою парламентського контролю є виявлення ключових проблем у діяльності державних органів, підвищення ефективності системи державного управління та привернення уваги відповідних державних органів та посадових осіб до виявлених у ході здійснення парламентського контролю недоліків з метою їх усунення.

Основними процедурами іспанського парламенту є законодавча діяльність, здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, ратифікація міжнародних договорів, призначення національних референдумів і деякі інші. Вивчення конституційної практики та національного законодавства Іспанії щодо взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади підтверджує, що до механізму перевірки діяльності Уряду входять два основні елементи: парламентський контроль та вимога політичної відповідальності Уряду. Парламентський контроль віднесено до повноважень Генеральних Кортесів, тобто обох палат, тоді як вимога політичної відповідальності зводиться виключно до Конгресу Депутатів. Нижня Палата Парламенту відіграє важливішу роль цьому процесі, оскільки лише може реалізовувати вимогу політичної відповідальності Уряду. Проте, Сенат, виключений з останнього повноваження, також може здійснювати контроль за Урядом, користуючись у цьому випадку всією сукупністю засобів, передбачених у конституційній системі Іспанії.

Ключові слова: Іспанія, законодавча влада, виконавча влада, парламентський контроль, Генеральні Кортеси, резолюція осуду, питання довіри.

Valentyna Hodlevska

**PECULIARITIES OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE EXECUTIVE
POWER IN SPAIN**

The article analyzes the parliamentary control over the executive branch in Spain. The exercise of the control function by the parliament is one of the most important components of its activity. The main purpose of parliamentary control is to identify key problems in the activities of state bodies, increase the efficiency of the public administration system and draw the attention of relevant state bodies and officials to the shortcomings identified during parliamentary control in order to eliminate them.

The main procedures of the Spanish parliament are legislative activity, parliamentary control over the activities of the executive branch, ratification of international treaties, the appointment of national referendums and some others. A study of Spanish constitutional practice and national legislation on the interaction of the legislative and executive branches of government confirms that the mechanism for reviewing the Government's activities includes two main elements: parliamentary control and the requirement of political accountability of the Government. Parliamentary control is the responsibility of the General Cortes, both chambers, while the requirement of political responsibility is limited to the Congress of Deputies. The lower house of parliament plays a more important role in this process, as it can only implement the requirement of political accountability of the Government. However, the Senate, excluded from the latter, may also exercise control over the

Government, using in this case the full range of means provided for in the Spanish constitutional system.

Key words: Spain, legislative power, executive power, parliamentary control, Cortes General, condemnation resolution, issues of trust.

Постановка проблеми. Контроль є однією з основних складових управління, саме він забезпечує так званий зворотний зв'язок між початковими планами та досягнутими результатами. Особливе місце в системі контролю займає державний контроль, який здійснюється з метою організації виконання законів та інших нормативних правових актів, дотримання державної дисципліни, належного використання фінансових коштів та майна. Самостійним відокремленим інститутом державного контролю є парламентський контроль.

Законодавча влада займає особливе місце в системі поділу влади, формує правовий фундамент для ефективної роботи всього державного механізму, визначає правила поведінки всіх учасників громадських відносин, чим займає першорядне місце у системі поділу влади. Саме вона встановлює правила поведінки стосовно інших гілок державної влади, визначає організацію та функціонування виконавчої та судової влади, виконує орієнтовну роль стосовно них, що не позбавляє їх самостійності, а навпаки, націлює на якісне та продуктивне їхнє функціонування. Основним чинником є те, що законодавча влада виконує контрольну функцію, перевіряючи у вигляді різних форм якості і своєчасність реалізації законів.

Здійснення контрольної функції парламентом є однією із найважливіших складових його діяльності. Існують різні думки про співвідношення законодавчої та контрольної функцій парламенту, але найкращою точкою зору є та, згідно з якою, діяльність парламенту розглядається в єдності його представницької, законодавчої та контрольної функцій. Контрольна діяльність виділяється як самостійна правова форма діяльності, що дозволяє найповніше розкрити політико-правову природу представницьких органів.

Головною метою парламентського контролю є виявлення ключових проблем у діяльності державних органів, підвищення ефективності системи державного управління та привернення уваги відповідних державних органів та посадових осіб до виявлених у ході здійснення парламентського контролю недоліків з метою їх усунення. Інститут парламентського контролю виступає однією з ключових ланок системи державного управління. Від його ефективності залежить реалізація рішень органів виконавчої влади, виконання бюджетних зобов'язань, а в результаті – забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовано наукові доробки зарубіжних науковців, в першу чергу іспанських, оскільки подібні вітчизняні дослідження відсутні. Ґрунтовними, на наш погляд, є праці Х. Кальвет Креспо, Е. Саенс Ройо, М. Р. Ріпольес Серрано, Х. Капо Хіуля, А. Торрес де Моралья, М. Альда Фернадеса, Л. Лопес Ньето, М. Санчес де Діуса. Увага науковців зосереджена на особливостях функціонування іспанського парламенту у поставторитарний період, політичному сенсі парламентського контролю, різних теоріях щодо нього, його практичному функціонуванні в Іспанії. Також ними представлений огляд даних, що стосуються законодавчих ініціатив Кортесів та їх активності в контрольній сфері [2; 3; 5-11].

Мета статті – проаналізувати особливості парламентського контролю над виконавчою владою в Іспанії.

Виклад основного матеріалу. Основними процедурами іспанського парламенту є законодавча діяльність, здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, ратифікація міжнародних договорів, призначення національних референдумів і деякі інші.

Відносини між урядом та Генеральними Кортесами на законодавчому рівні регулюються Розділом V Конституції Іспанії та низкою законодавчих актів.

Згідно з ними, Генеральні Кортеси здійснюють за урядом парламентський контроль. Найбільш важливі повноваження в цій сфері належать Конгресу депутатів. Форми парламентського контролю різноманітні. Конгрес депутатів формує уряд за участю монарха. У той самий час, якщо при формуванні уряду жоден з кандидатів посаду голови не отримує довіри протягом двох місяців, король розпускає Кортеси та призначає нові вибори (ст. 99) [1].

Вибори голови уряду проводяться шляхом непрямих виборів, членами законодавчої влади. Одразу після виборів до законодавчої влади, які проходять кожні чотири роки, лідер партії, що перемогла, або лідер найбільшої коаліції зазвичай пропонується королем на посаду голови уряду та обирається Конгресом депутатів. Заступник голови уряду призначається королем за поданням голови уряду. Після схвалення кандидата більшістю голосів у Конгресі депутатів та отримання згоди короля проводиться церемонія вступу на посаду. Церемонія проводиться у Залі аудієнцій палацу Сарсуела у присутності короля Іспанії, королеви та головного нотаріуса Королівства (міністра юстиції). Під час церемонії майбутній голова уряду складає присягу на Конституції або на Біблії з наступним текстом: «Обіцяю/Клянуся своєю совістю та честю віддано та в вірності королю виконувати обов'язки голови уряду, дотримуючись і примушуючи дотримуватися Конституції, фундаментального закону держави, а також зберігати в секреті зміст нарад ради міністрів» [3, с. 94].

Конгрес депутатів може висунути стосовно членів уряду звинувачення у зраді чи іншому злочині. Ініціатива повинна виходити щонайменше від четвертої частини членів палати та бути підтримана абсолютною більшістю голосів. Справа розглядається Кримінальною палатою Верховного суду.

Обидві палати Кортесів і їх комісії можуть вимагати від уряду надання будь-якої інформації. Члени палат мають право ставити питання уряду і вносити інтерпеляції.

За свою політичну діяльність уряд несе солідарну відповідальність перед Конгресом депутатів. Палати парламенту та їх Комісії можуть зажадати через своїх голів будь-яку необхідну інформацію та сприяння від уряду та його відомств, як і від будь-яких посадових осіб держави й автономних співтовариств, а також присутності на своїх засіданнях членів уряду. Останні в свою чергу допускаються до засідань палат та їх Комісій і мають право виступати на них, а також можуть просити про те, щоб необхідну інформацію надали службовці урядових відомств. Уряд і кожен з його членів зобов'язані відповідати на запити та питання, звернені на їхню адресу в палатах. Регламенти передбачають для таких цілей певний щотижневий мінімальний час. Будь-який запит може послужити підставою для внесення проекту постанови, в якому Палата висловлює свою думку [8, с. 101].

Ще одна форма парламентського контролю – резолюція осуду. Резолюція має бути запропонована однією десятою частиною депутатів і водночас включати пропозицію про кандидатуру посади голови уряду (ст. 113) [1]. Конгрес депутатів може поставити питання про політичну відповідальність уряду за допомогою прийняття постанови про недовіру абсолютною більшістю голосів. Постанова про недовіру не повинна ставитися на голосування раніше, ніж через п'ять днів з дня її внесення. Протягом двох перших днів згаданого терміну можуть бути внесені альтернативні постанови. Якщо постанова про недовіру не прийнята Конгресом, депутати не можуть вносити іншу пропозицію в період роботи тієї ж сесії [1].

Така процедура радше забезпечує стійкість уряду, оскільки прийняття резолюції вимагає і погодження кандидатури нового голови уряду, і отримання абсолютної більшості голосів членів Конгресу, тоді як для висловлення довіри уряду достатньо зібрати просту більшість голосів депутатів.

Але ще є поняття «питання довіри». Різниця між резолюцією осуду й «питанням довіри» полягає в політичному відтінку. Резолюція осуду ініціюється безпосередньо парламентом, зазвичай опозиційними групами з наміром позбавити підтримки прем'єр-

міністра, тоді як «питання довіри» висуває сам голова уряду, щоб отримати схвалення своєї програми дій. Якщо Конгрес відмовляє в довірі уряду, він подає Королю заяву про відставку, після чого призначається новий голова уряду відповідно до положень статті 99. Якщо Конгрес приймає постанову про недовіру, уряд подає Королю заяву про відставку, а кандидат, представлений постановою, розглядається як такий, що отримав довіру палати відповідно до статті 99. Король призначає його головою уряду.

Уряд, який відправили у відставку, продовжує діяти та має широкі повноваження, які є як наслідком ослаблення після відставки уряду важелів контролю з боку Генеральних Кортесів, так і необхідністю нормального функціонування уряду для задоволення ним публічного інтересу. До такого уряду не можуть бути пред'явлені політичні санкції (основна політична санкція – відставка, вже здійснена). З кола його повноважень, однак, виключається таке, як розпуск Конгресу Депутатів та Сенату, що дозволяє у цій ситуації підтримувати рівновагу між законодавчою та виконавчою владою.

Парламентський контроль над виконавчою владою зафіксований також у низці законодавчих актів. Так, зокрема 26 стаття закону «Про уряд» містить наступні положення:

1. уряд у всіх своїх діях підпорядковується Конституції та правовій системі загалом;

2. усі дії та бездіяльність уряду підлягають політичному контролю Генеральних Кортесів [4, с. 35086].

Демократичний принцип, перенесений на діяльність контролю, вимагає, щоб меншість могла контролювати діяльність уряду та більшість, що його підтримує. Таким чином, меншість через контроль не тільки зможе забезпечити загальний інтерес, носієм якого вона є настільки ж, як і більшість, але також зможе розкрити свої програмні принципи, щоб більшість уряду могла взяти на себе відповідальність.

Коли, навпаки, механізми контролю залишаються в руках більшості, яка підтримує уряд, контроль може бути спотворений, перетворюючись на інструмент, який служить для того, щоб більшість «увічнила» себе у владі. Дійсно, більшість може використовувати контроль лише з метою надання уряду виправдувального громадського форуму (який можна назвати контролем та оприлюдненням), зміною природних функцій контролю (перевірка, переслідування та прийняття виправних чи ратифікаційних заходів) [6, с. 174].

Вивчення конституційної практики та національного законодавства Іспанії щодо взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади підтверджує, що до механізму перевірки діяльності уряду входять два основні елементи: парламентський контроль та вимога політичної відповідальності уряду [10, с. 238]. Парламентський контроль віднесено до повноважень Генеральних Кортесів, тобто обох палат, тоді як вимога політичної відповідальності зводиться виключно до Конгресу Депутатів. Нижня Палата Парламенту відіграє важливішу роль цьому процесі, оскільки лише може реалізувати вимогу політичної відповідальності уряду. Проте, Сенат, виключений з останнього повноваження, також може здійснювати контроль за урядом, користуючись у цьому випадку всією сукупністю засобів, передбачених у конституційній системі Іспанії.

Сучасна демократична держава не могла дозволити собі виключити контроль за урядовою політикою, оскільки інакше існує загроза зростання бюрократії - одного з головних ворогів демократії. Баланс регулювання виконавчої влади, який спостерігається в Іспанії, є основним фактором, що сприяє збереженню стабільності уряду та всієї системи державної влади країни.

Список використаних джерел:

1. Испания. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1982. 351 с.
2. Capo Giol J. Oposicion y minorias en las legislaturas socialistas. *REIS*. № 66. 1994. P. 91-113.

3. Calvet Crespo J. Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España. *Política y Sociedad*. 2003. Vol. 40. Num. 2. P. 89-103.
4. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*. № 285, de 28 de noviembre de 1997. P. 35082-35088.
5. Fernandez Mercedes A., López Nieto L. El parlamento español: 1977-1993 Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. 1993. № 81. Julio-Septiembre P. 241-264.
6. Ripollés Serrano M. Gobierno en funciones y control parlamentario. *Revista española de derecho constitucional*. 2017. № 109. P. 155-183.
7. Ripollés Serrano M. Las cortes generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político. *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la constitución / María Isabel Álvarez Vélez*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2004. P. 55-78.
8. Sarasola I. Fernández. El control parlamentario y su regulación en el Ordenamiento español. *Revista española de derecho constitucional*. 2000. № 60. P. 89-114.
9. Sáenz Royo E. El papel del parlamento español en la democracia de partidos. *Revista de Derecho Político*. 2008. № 73. P. 149-176.
10. Sánchez de Dios M. La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del «gobierno de partido». *Política y Sociedad*. 2005. Núm. 1. P. 227-255.
11. Torres del Moral A. El lugar de la Cortes Generales en el sistema constitucional español. *Anuario jurídico de La Rioja*. 1995. № 1. P. 29-54.

УДК 005.33

Емілія Мельник

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат філософських наук, доцент
e-mail: emili.melnik@vspu.edu.ua

Віталій Гриб

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат філософських наук, доцент
e-mail: vitalii.gryb@vspu.edu.ua

**УПРАВЛІНСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ
ЯК СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО БУТТЯ**

У статті проаналізовано зміст та природу управлінського потенціалу завдяки залученню нового концепту «епістемологічна публічність» (Мельник Е., Гудков С. та ін.), яка набуває соціальної, інтелектуальної спрямованості задля розвитку суспільства. Продемонстровано фіксацію та розкриття взаємозв'язків сфери епістемологічного дискурсу та типології держав за принципом управління (керування). Розглянуто теорію екстрактивних і інклюзивних економічних і політичних інститутів, які у процесі соціально-економічного розвитку держав демонструють полярні результати (Д. Аджемоглу і Дж. Робінсон).

Звернено увагу на важливість створення умов щодо формування єдиної соціальної цілісності, яка містить традицію, культурні звичаї, інтелект, правову складову, оскільки вони є основою формування загальних суспільних цінностей. Актуалізується питання про аксіологічний модус даного концепту, а також аналіз методологічних основ розвитку наукових знань (епістемології) щодо їх включення в управлінський аспект. Авторами запропоновано поняття «епістемологічна публічність» через розкриття системних відносин (зв'язків) щодо основних феноменів управління знаннями («куматоїд», «case studies», «абдукція», теорія артикуляції) для збереження, відтворення та розвитку інтелектуальних ресурсів, забезпечення ефективного фахового осмислення дій (практик), які стають запорукою досягнення професійних цілей. Обґрунтовано думку, що «епістемологічна публічність», завдяки

синтетичному підходу, об'єднує різні методи та знання з різних галузей, є стратегічним менеджментом, який орієнтований на майбутнє і закладає основу для прийняття оперативних управлінських рішень; пов'язаних з відповідною невизначеністю.

Ключові слова: державне управління, соціальні ризики, відкрита (закрита) система, епістемологічна публічність, соціальний порядок, аксіологічний модус.

Emilia Melnyk, Vitalii Gryb

POTENTIAL OF MANAGEMENT AS THE STRUCTURE OF THE STATE BEING

The essence and the origins of the managerial potential due to involving a new concept «axiological mode» (by E. Melnyk, S. Hudkov and others) are analyzed in the article. The concept «axiological mode» acquires social and intellectual orientation for the development of the society.

The fixation and the disclosure of interconnections of the epistemological discourse and typology of the states according to the managerial principle are demonstrated.

The theory of extractive and inclusive, economical and political institutions are considered. The above-said institutions demonstrate contrary results during the social and economical state development (D. Adzhemoglu and J. Robinson).

The importance of the conditions to be created in the direction of the social integrity formation is accentuated in the article. The integrity consists of traditions, cultural customs, intellect, law which are the basis of the general social values formation.

The idea of the axiological mode and epistemology (analysis of the methodology of scientific data development) is also actualized according to involving it into the managerial aspect.

The concept «epistemological publicity» was proposed by the author through the disclosure of the system interconnections in the field of the basic phenomena of knowledge managerial directions («coumatoid», «case studies», «abduction», «articulation theory»). The purpose of the basic phenomena is saving, recovering, development of the intellectual resources, effective professional comprehension of methods that stimulate achieving professional goals.

The idea of «epistemological publicity» is justified in the article. The above-said idea, due to synthetic approach, unites methods and knowledge from different fields as a strategical managerial tool oriented into future. The tool is intended for fast managerial decisions connected with the proper uncertainty.

Key words: state management, social risks, open (closed) system, epistemological publicity, social order, axiological mode.

Постановка проблеми. Глобальні трансформації ХХ початку ХХІ ст., що відбуваються сьогодні у сфері освіти, яскраво продемонстрували необхідність змінювати методи та форми управління галуззю, постійно підвищувати особистий рівень інтелектуальних здібностей. Саме у ній спостерігається зіткнення кризових явищ, у яких значне місце посідають методи управління. Це призводить до суттєвого дисбалансу між залученням нових підходів в керуванні освітнім простором і старих авторитарних стандартів управління, які не відповідають парадигмі інноваційного розвитку та стають на заваді ефективності реагування соціальних інститутів (сфери публічного управління) на нові форми соціо-інтелектуальних, управлінських, культурних ризиків. Попит на фахівців, які стають новаторами у своїх професійних сегментах діяльності, постійно зростає та призводить до пошуку нових філософій (візій) управління людськими ресурсами в громадських організаціях, актуалізуючи стратегічну роль посадових осіб.

Тип держави, як управлінська візія відкритого чи закритого характеру, формує філософію управління, яка створює відповідні управлінські «ключі», залучаючи їх до формування професійних відносин між державою та громадянином.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Сучасна філософія дедалі більше набуває практичного характеру, що пов'язано з високою динамікою суспільного розвитку, конфліктністю життя та високою ціною управлінських помилок. У науковій літературі

актуалізуються філософські проблеми природознавства та екології, філософії: освіти, науки і техніки, економіки, управління та багатьох інших галузей практичної філософії. Характерною особливістю сучасної філософської науки є посилення уваги до проблеми осмислення конкретних форм і сфер буття людини в світі. На відміну від академічної філософії, предметом розгляду якої є сутність речей, прикладна філософія (метафілософія) вивчає конкретні явища суспільного життя.

Історико-філософська думка свідчить, що вже у працях стародавніх китайських (Лао-Цзи, Конфуцій, Цзоу Ян та ін.) та грецьких (Піфагор, Геракліт, Сократ, Платон, Аристотель та ін.) філософів сформульовано теоретичні положення стосовно соціального управління, які не втратили своєї значущості і донині. Упродовж доби Середньовіччя (А. Блаженний, Х. Аквінський, М. Лютер, М. Падуанський, В. Оккам, Д. Аліг'єрі та ін.), Відродження (Н. Макіавеллі, Т. Мор та ін.) та Нового часу (Г. Гроцій, Т. Гоббс, Б. Спіноза, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та ін.) накопичено великий досвід ефективного вирішення суспільних проблем. У німецькій класичній філософії (І. Кант, Г. В. Ф. Гегель, К. Маркс та ін.) і, особливо, на сучасному етапі розвитку (М. Вебер, Дж. Кейнс, Г. Джордж, Х. Ортега-і-Гассет, Е. Тоффлер, О. Печчеї та ін.) отримали подальший розвиток основні положення теорії управління [7].

Соціальна проблема пов'язана з тим, якою системою цінностей керується управлінець, на які принципи і закони управління орієнтується і чи знає їх взагалі. Толерантність, постаючи, за висловом Е. Соловйова, як «чеснота непримиренних людей», все ж таки завдяки взаємному дистанціюванню індивідів чи спільнот утворює можливість для спілкування та співпраці [7], а також передумови формування спільної ідентичності навіть за наявності культурних відмінностей.

Залежно від наявної системи цінностей мають обиратися методи управління. Наприклад, традиційними цінностями американської культури вважаються свобода, незалежність, впевненість у собі, особистий успіх, рівноправ'я, індивідуалізм, конкуренція тощо. На першому місці в японській системі цінностей – належність до організації, групова гармонія, колективізм, старшинство, груповий консенсус, співробітництво. Структуру цінностей в арабській культурі очолюють безпека та гармонія в сім'ї, дотримання батьківських настанов тощо.

У межах сучасної української філософії проблеми регулятивних механізмів функціонування та розвитку соціуму, цивілізаційного повороту та імперативів виживання людства досліджували В. Андрущенко, М. Михальченко [2]; соціального управління та соціальних конфліктів, позиції синергетики у науковій розвідці – Ф. Канак, В. Лобас [11]; логіки управління, феномену управління як передумову існування й розвитку суспільства – В. Кремень, С. Пазинич, О. Пономарьов [13]; проблеми прийняття й реалізації управлінських рішень – С. Фаренік [18] тощо.

Мета статті – проаналізувати управлінський потенціал як структуру державного буття із залученням нових парадигм управління, що базуються на глосарії філософії науки та інших гуманітарних течій.

Основна змістовна частина. Основними рисами публічного управління є гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, задоволення приватноправових інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість управління тощо. До того ж вимогою реалізації принципів публічного управління в усіх сферах суспільного життя є необхідність упровадження дієвих механізмів відповідальності органів державної влади, дотримання принципів прозорості та можливості громадського обговорення під час прийняття управлінських рішень й актів.

Управлінський потенціал як структуру державного буття доцільно розглядати у таких аспектах, як інституційний, який розкриває зв'язки між державою та соціальними інститутами та функціональний, що є на рівні діяльності організаційних структур, спрямованих на вирішення потреб громадян, соціальних спільнот чи (або) окремих суб'єктів.

У стратегії розвитку сфери публічного управління виникає новітній концепт «епістемологічна публічність» (Мельник Е.А., Гудков С.), що набуває соціальної, інтелектуальної спрямованості задля добробуту та інтелектуальних звершень суспільства.

Доцільно зазначити, що розуміння створення умов для формування єдиної соціальної цілісності з її традиціями, культурними звичаями, інтелектом, правової складової є запорукою формування загальних суспільних цінностей. Зважаючи на це, актуалізується питання про аксіологічний модус даного концепту [1–3]. Надзвичайно важливим є аналіз методологічних основ розвитку наукових знань (епістемології) та їх включення в управлінський аспект. Так, «епістемологічна публічність» завдяки синтетичному підходу, об'єднує різні методи та знання з різних галузей, стаючи, таким чином, певним змістом стратегічного менеджменту [4], що на думку Я. Пенса «передбачає визначення ключових факторів, дослідження та демонстрації взаємозалежності між ними та їх впливу на майбутнє», адаптуючи світ управлінських рішень «до мінливих ситуацій, що створюються ринковими та іншими умовами» [6, с. 125].

Традиційно епістемологічний формат знання структурується у таких формах, як факт, теорія, закон. У державно-управлінському знанні ці традиційні форми знання набувають особливого значення, вимагають уточнення та конкретизації. Як соціальне за своєю природою, державно-управлінське знання кристалізується у формах закону, принципу, теорії, теореми, тренду, ідеї тощо. Всі ці форми виконують функцію теоретичної основи подальшого трансформування знання у нормативні документи, що регламентують і скеровують реальний процес управління. До останніх, інституціонально закріплених форм знання й нормативних актів (водночас) належать концепція, стратегія, юридичний закон, кодекс, програма, доктрина, стандарт, указ, наказ, розпорядження та деякі інші. Усі ці форми так чи інакше репрезентують реальну картину дійсності (представлену науковим знанням) і визначають практичний зміст публічного управління.

Предметом філософії управління, зважаючи на наукові інтереси дослідників, можуть бути онтологічні, гносеологічні, логічні, морально-етичні, естетичні та інші аспекти процесу управління. Загальний філософський підхід до управління характеризується розглядом цього процесу як складової соціокультурного життя суспільства, що дозволяє людині існувати у сучасному нестабільному соціумі, і в цьому аспекті становить певну парадигму виживання.

Ефективність управління значною мірою залежить від розуміння керівниками системи цінностей, що визначає життєві орієнтири соціальної системи. Процес управління має бути зорієнтований на відтворення та розвиток цієї системи. Проте зазвичай соціальне менеджержство розуміють, як структуру цінностей глобального, національного і конкретно-організаційного рівнів, що взаємопов'язана і відбиває діалектику загального, особливого і конкретного [12]. Це означає, що сучасна філософська управлінська парадигма має передбачати широкий світоглядний діапазон бачення управлінської реальності [12–17].

Одним із ключових аспектів у питаннях державного управління є фіксація та розкриття взаємозв'язків сфери епістемологічного дискурсу та типології держав за принципом управління (керування). В цьому контексті слушно розглянути теорію Д. Аджемоглу і Дж. Робінсон [1; 3], які запропонували розрізнення *екстрактивних* та *інклюзивних* економічних і політичних інститутів, які дають протилежні результати у процесі соціально-економічного розвитку. Як зазначають автори, «центральною у нашій теорії є зв'язок між інклюзивними економічними і політичними інститутами та багатством [1]. *Інклюзивні економічні інститути*, що підтримують права власності, створюють рівні конкурентні умови й заохочують до інвестування у нові технології та знання, сприятливіші для економічного розвитку, ніж екстрактивні економічні інститути, структуровані для екстрагування ресурсів від багатьох на користь кількох, що неспроможні захистити права власності чи створити стимули для економічної діяльності [3].

Інклюзивні економічні інститути зі свого боку мають підтримку й самі підтримують інклюзивні політичні інститути, тобто інститути, які широко розподіляють політичну владу плюралістичним способом і здатні досягти певного рівня політичної централізації, аби встановити контроль, законність і порядок...» [3]. Відповідно, *екстрактивні економічні*

інститути синергетично пов'язані з екстрактивними політичними інститутами. Це не означає, що екстрактивні економічні і політичні інститути автоматично штовхають країну до стагнації. Навпаки, еліта в цих країнах зацікавлена в економічному розвитку, оскільки це розширює базу для екстрагування прибутків. І такий розвиток цілком можливий, але коротко-терміновий, оскільки екстрактивні політичні інститути сприймають «творче руйнування» (що є характерним для динамічних економік) як загрозу для себе [5; 6].

До інституційного підходу звертається і концепція Д. Норта та його співавторів, яка була викладена ними у праці «Насилля і соціальні порядки» [16]. Робиться наголос на тому, «головне завдання – пояснити логіку, що є центральною у двох основних моделях соціальної організації, які ми називаємо соціальними порядками, а також те, як суспільства здійснюють перехід від одного соціального порядку до іншого» [16].

Соціальні порядки визначають те, як суспільства обмежують і контролюють насилля. Перша модель соціальної організації визначається як «*порядок обмеженого доступу*», а друга – як «*порядок вільного доступу*». Відповідно маємо різні державні утворення: «природна держава», яка складається природним чином, згідно з логікою стримування насилля за допомогою обмеженого доступу, і «штучна», яка передбачає іншу логіку контролю насилля – за допомогою вільного доступу до економічних і політичних ресурсів. В суспільствах другого типу для стримування насилля створюються військові та поліцейські організації, які підпорядковуються політичній системі. Але оскільки існує небезпека використання насилля в своїх власних інтересах, то відповідно сама політична система має бути обмежена набором інститутів і противаг, що унеможливають нелегітимне застосування насилля. Контроль над політичною системою є доступним для будь-якої групи і забезпечується тим, що будь-хто має право на формування організації. Тому для таких держав важлива наявність сильного громадянського суспільства [14].

Країни, в яких домінує другий тип держави (з відкритим доступом до ресурсів), є на сьогодні успішними, інші держави намагаються їх наздогнати. Як результат, долучення епістемологічного інструментарію управління до соціального порядку – як вільного доступу, забезпечує можливість формування ефективних соціо-економічних та культурних стратегій, які виявляють *soft* (м'які)-навички, здатність до аналізу викликів нового стибу.

Як зазначають Д. Норт, Д. Уолліс та Б. Вайнгаст, «здатність еліт організувати кооперативну поведінку під егідою держави збільшує віддачу для еліт від виробничих ресурсів суспільства – землі, праці, капіталу і організацій» [16]. Тому Д. Норт особливо наголошує на важливості груп і організацій для існування сучасних ліберальних демократій. На його думку, «відкритий доступ до організацій – це важлива та недооцінена відмінність між природною державою і порядками відкритого доступу» [16, с.49]. Різноманітна мережа груп і організацій контролює як владу, так і умови, в яких певні індивідуальні цінності – толерантність, бажання брати участь, громадянська позиція – можуть бути виховані.

Що стосується природних держав, то в залежності від того, як вони будують свої відносини з організаціями, виділяють таку типологію: 1) *крихкі* природні держави, що неспроможні підтримувати будь-які організації і саму державу; 2) *базові* природні держави, які здатні підтримувати організації, але лише в межах держави; 3) *зрілі* природні держави здатні підтримувати значну кількість елітних організацій, що не перебувають під безпосереднім контролем держави [14].

Кожен тип характеризується як способом управління, так і складністю інститутів. Крихкі природні держави дуже вразливі до будь-якої зміни обставин, що спричиняються зовнішніми і внутрішніми чинниками. Потрясіння можуть призвести або до зростання насилля, або до переформатування всередині самої коаліції. Відносини в такій державі будуються за принципом ієрархії і мають вигляд системи «патрон – клієнт». Ці крихкі утворення не можуть підтримувати правових систем зі складними правилами, що регулюють публічні і приватні відносини.

Базові природні держави, на відміну від крихких, вже здатні підтримувати складні організаційні структури. В основному це інститути публічного права, які структурують різні

аспекти життєдіяльності держави. Суспільні інститути забезпечують еліти організаційними формами, які вони можуть залучити для того, щоб протистояти одна одній. Але особливість цих інститутів полягає в тому, що вони підтримуються державою, а саме тому вони мають досить сталий характер. Проте така держава не здатна підтримувати приватні організації, і відповідно в ній відсутнє сильне громадянське суспільство.

Висновки. Трансформації соціальних інститутів супроводжуються заміною традиційних механізмів управління на ринкові: парадигма «все тримати під контролем», «НІ ініціативі» поступається місцем візії «мотивувати та отримувати результат» для підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізації ресурсів [8-10]. Отже, концепт «епістемологічна публічність» є певним винаходом для професійних спільнот, метою яких є нові стратегії управління, що беруть участь у підтримці соціального порядку, який уособлюється як мережа каналів пошуку життєвих сенсів і трансляції відкритих формул налагодженої взаємодії професійних спільнот. Таким чином, концепт «епістемологічна публічність» розкривається через такі характеристики:

- формування нового сприйняття професійної спільноти та ставлення до атрибутів повсякденності (символічні системи, культурні універсалії, соціальні групи) тощо;
- звернення до професійної методології, яка створює умови для розвитку наукової, інженерної, педагогічної, публічної діяльності;
- залучення модулюючої онтології – перед фахівцем стоїть завдання вивчити зразки різноманітних видів, типів, форм, засобів та стилів мислення для пошуку та формування найбільш виваженого управлінського рішення.

Аналіз візій антропологічного і психологічного світогляду є необхідним для розуміння та розв'язання екзистенційних проблем, адже управлінська галузь – це, в першу чергу, велике товариство співрозмовників, а тому, людський фактор виступає невід'ємною складовою професійних відносин. Автор статті наголошує на важливості економічних і політичних інституцій, які або сприяють розвитку (інклюзивні інститути), або прирікають країну на стагнацію та постійну боротьбу за владу (екстрактивні інститути). Таким чином, у керівництві публічного сектору з'явилась нова форма, до якої призвела ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів.

Саме тому сьогодні вимагає застосування нових підходів до управління: заміни традиційних засобів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедурах, на такі, що зорієнтовані на надання якісних послуг в управлінській сфері.

Список використаних джерел:

1. Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають / Пер. з англ. О.Дем'янчука. Київ: 2016. 440 с.
2. Андрущенко В. П. Сучасна соціальна філософія. Вид. 2-е, випр. й допов. Київ: Генеза. 1996. 368 с.
3. Д. Асемоглу и Дж. Робинсон. Экономические истоки диктатуры и демократии. Москва: ВШЭ. 2015. 512 с.
4. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. Ч. 2. № 1. С. 59–64.
5. Белл Д. Прихід постіндустріального суспільства. *Сучасна зарубіжна соціальна філософія*. Київ: 1996. 251 с.
6. Белл Д. Культурні суперечності капіталізму. *Сучасна зарубіжна соціальна філософія*. Київ: 1996. С. 251 – 274.
7. Гудков С. Філософія управління як парадигма виживання суспільства. *ВІСНИК КНТЕУ*. 2015. № 3. С. 22-30.

8. Инглегарт Рональд. Модернизация и постмодернизация. *Новая постиндустриальная волна на Западе*. Москва: 1999. С. 261-291.
9. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества. *Полис*. 1997. № 4. С. 18-28.
10. Инглхарт Р, Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. Москва: Новое издательство. 2011. 464 с.
11. Канак Ф. Конфлікти та перехідний стан національного буття. *Філософська думка*. 1999. № 4. С. 72–77.
12. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Москва: 2000. 608 с.
13. Кремень В. Г. Філософія управління: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. Г. Кремень, С. М. Пазинич, О. С. Пономарьов. Вид. 2-ге, допов. і переробл. Харків: НТУ «ХПІ». 2008. 521 с.
14. Лях В. В. Соціальні порядки і цінності як чинники економічного розвитку // *Філософія публічного управління* № 2/2018. С.18-24.
15. Маркс К. Злиденність філософії // Маркс К., Енгельс Ф. Твори, т. 4.
16. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. Москва: 2011. 480 с.
17. Тоффлер Е. Третья хвиля. Сучасна зарубіжна соціальна філософія. Київ: 1996. С. 275–334 .
18. Фаренік С. А. Управління соціальними процесами: побудова та реалізація соціальних моделей: монографія / С. А. Фаренік. Київ: Вид-во УАДУ. 2003. 368 с.

УДК: 347.471

Іван Зубар

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат економічних наук, старший викладач
e-mail: ivan.zubar@vspu.edu.ua

Юлія Онищук

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат економічних наук, старший викладач
e-mail: onyshchuk@vspu.edu.ua

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті надається теоретико-методологічне обґрунтування предикату інститутів громадянського суспільства з позиції адміністративних та організаційно-правових засад реалізації взаємовідносин з органами публічного управління для реалізації демократичних цінностей, закріплених у положеннях Конституції України.

Проаналізовано сучасні підходи щодо визначення сутності громадянських інститутів, визначено їх функції, основні складові, ознаки та форми правової взаємодії у публічному управлінні. Визначено правові засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Вказано на нові сучасні тенденції розвитку інститутів громадського суспільства в Україні де простежується динаміка збільшення кількості громадських об'єднань за різними організаційно-правовими формами господарювання (громадські організації, благодійні організації, органи самоорганізації населення, громадські спілки, професійні спілки та їх об'єднання). Також помічено зростання рівня довіри громадян до цих організацій, що пояснюється метою їх діяльності – безпосередньо відстоювати суспільні інтереси на безкорисливій ініціативі та моральній мотивації. Аналіз статистичних даних також дозволив визначити низький рівень громадської активності та підвищення довіри громадян до діяльності громадських організацій.

Аргументується важливість інтеграції діяльності інститутів громадянського суспільства в систему публічного управління у прийнятті відповідальних рішень та у полі організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи. Акцентується увага на тому, що взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади на місцевому рівні підвищує рівень децентралізації влади. Узагальнено форми правової взаємодії інститутів громадянського суспільства із публічною владою, які консолідовано у патерналістській, ліберальній та партиципаторній моделях. Визначено головні проблеми інтенсифікації процесів інтеграції інститутів громадянського суспільства у систему публічного управління.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, демократія, публічне управління.

Ivan Zubar, Yulia Onyschuk

CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AS SUBJECTS OF PUBLIC GOVERNANCE

The article provides a theoretical and methodological justification of the predicate of civil society institutions from the standpoint of administrative and organizational and legal principles of relations with public administration for the implementation of democratic values enshrined in the Constitution of Ukraine. Modern approaches to defining the essence of civic institutions are analyzed, their functions, main components, features and forms of legal interaction in public administration are determined. The legal bases of the state policy of promoting the development of civil society in Ukraine are determined. The new current trends in the development of civil society institutions in Ukraine are indicated, where the dynamics of increasing the number of public associations in various organizational and legal forms of management (public organizations, charitable organizations, self-organization bodies, public unions, trade unions and their associations). There is also an increase in the level of public confidence in these organizations, which is explained by the purpose of their activities - to directly defend the public interest on selfless initiative and moral motivation. The analysis of statistical data also revealed a low level of public activity and increased public confidence in the activities of public organizations. The importance of integrating the activities of civil society institutions into the system of public administration in making responsible decisions and in the field of organizational and legal support of administrative reform is argued. Emphasis is placed on the fact that the interaction of civil society institutions and public authorities at the local level increases the level of decentralization of power. The forms of legal interaction of civil society institutions with public authorities, which are consolidated in paternalistic, liberal and participatory models, are generalized. The main problems of intensification of the processes of integration of civil society institutions into the system of public administration are identified.

Key words: civil society, civil society institutions, democracy, public administration.

Постановка проблеми. Розбудова громадянського суспільства в Україні є детермінантою забезпечення прав і свобод громадян, та умовою утвердження демократичних підвалин сучасного світу. Інститути громадянського суспільства є інструментом забезпечення нормальних і гідних умов життя громадян та гарантом демократії. Світовий досвід ілюструє найбільш ефективною інституційну систему громадянського суспільства, в якій гармонізовано діяльність інститутів громадянського суспільства та органів публічного управління. Отже, перспективи успішної роботи органів влади у розв'язанні більшості суспільних проблем у здатності до налагодження співпраці із громадськістю, що передбачає об'єднання з метою прийняття спільних рішень, а також захисту прав та інтересів, досягнення спільного блага, у тому числі у взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними інститутами та бізнесом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням теоретичних підходів до визначення інститутів громадянського суспільства займаються учені В. Докаленко, Ф. Мальчиков, О. Толстанов. Питанням використання ресурсного потенціалу інститутів громадянського суспільства та їх співпраці з органами публічного управління присвячені

праці В. Кононенка, С. Лапшина, Л. Оліфіренко, М. Рудяка, С. Сороки та С. Лізаковської.

Мета статті полягає у вивченні основних теоретичних аспектів становлення, функціонування та розвитку інститутів громадянського суспільства як суб'єкта публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливою ознакою сталості громадянського суспільства є вільне функціонування інститутів громадянського суспільства, через які громадяни та суспільні групи забезпечують самоорганізацію, представництво, реалізацію та захист прав та інтересів. Варто зазначити, що публічність державного управління укріплюється за умови посилення ролі саме громадянських інститутів, їх скорочення прослідковується лише за умов тоталітаризації та узурпації влади, коли вона втрачає основний елемент демократичної моделі управління.

Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки визначено, що партнерство між державою та громадянським суспільством є вагомим чинником реалізації демократичних цінностей, закріплених у положеннях Конституції України, зокрема щодо свободи та особистої недоторканності громадян, свободи слова і думки, свободи вираження поглядів і переконань, свободи світогляду і віросповідання, участі громадян в управлінні державними справами [6]. Учені В. Кононенко та С. Лапшин у своїх дослідженнях [4] вказують на основні ознаки, які притаманні виключно громадянському суспільству:

- формується із недержавних соціальних інститутів;
- утворення інститутів громадянського суспільства ініційовано політично активними та свідомими громадянами;
- основною метою є захист суспільних інтересів.

Громадянське суспільство в Україні, як наголошує Ф. Мальчиков, займає проміжну роль між суспільством та державою відповідно до цього визначається його роль у суспільстві та державі. Така роль інститутів громадянського суспільства визначається функціями громадянського суспільства: інтегральною, інструментальною, дистрибутивною, регулятивною, управлінською, комунікативною, нормативною, ціннісною, контрольною, функціями протистояння і критичного відображення [5]. Дані функції сьогодні можуть бути реалізовані через інтеграцію інститутів громадянського суспільства у систему публічного управління.

Для належного розкриття взаємодії інституту громадянського суспільства та публічної адміністрації, необхідно визначити теоретичний аспект даного предикату. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» № 153 від 15. 02. 2002 року [9] передбачено, що інститути громадянського суспільства – громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України. Згідно з Енциклопедичним словником з державного управління [2] до інститутів громадянського суспільства відносять політичні партії, котрі не представлені у владі, громадські рухи, благодійні, релігійні, молодіжні та дитячі громадські організації, творчі та професійні спілки, об'єднання роботодавців, недержавні ЗМІ. До основних ознак інститутів громадянського суспільства учені [11] відносять:

- громадський характер – незалежність від органів публічного управління;
- некомерційний характер – відсутність мети заробітку та розподілу прибутку від діяльності між засновниками та учасниками, що унеможливорює отримання доходу для діяльності таких організацій;
- добровільний характер – створення за ініціативою громадян та визначення цілей і способів їх діяльності на розсуд громадян.

В Україні правові засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства закладені у Конституції, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», а також Законах України, що

визначають засади діяльності та правовий статус інститутів громадянського суспільства: «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про громадські об'єднання», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про органи самоорганізації населення», «Про свободу совісті та релігійні організації», та інших.

Впродовж 2015-2021 років кількість інститутів громадянського суспільства суттєво зросла (табл. 1), це можна пояснити зростанням глобальних викликів у сфері розвитку світової демократії. Зокрема, протягом останніх років більшість громадських релігійних, волонтерських та благодійних організацій посилили свою діяльність у розв'язанні проблемних питань армії, ветеранів антитерористичної операції, громадян, постраждалих внаслідок збройного конфлікту. Починаючи з 2020 року, інститути громадянського суспільства роблять значний внесок у розвиток медицини, лікування та запобігання поширенню коронавірусу COVID-19, боротьбу з наслідками епідемії.

Таблиця 1

Динаміка зростання кількості громадських об'єднань в Україні

Тип громадських організацій та об'єднань	Роки						+/-
	2015	2016	2017	2018	2019	2021	
1. Недержавні організації:							
- громадські організації	64526	70321	75988	80461	84608	92470	27944
- профспілки та об'єднання профспілок	25853	26321	27070	27601	28026	28713	2860
- благодійні організації	13579	15384	16837	17726	18433	19812	6233
- об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ)	15719	17109	26080	27999	29916	32 408	16689
2. Органи самоорганізації населення (ОСН)	1358	1415	1497	1552	1572	2054	696
- громадські спілка/Спілки об'єднань громадян	526	753	990	1254	1455	1875	1349

Джерело: за даними Державної служби статистики України [8]

Згідно з даними Державної служби статистики України, відбулося збільшення кількості інститутів громадянського суспільства за організаційно-правовими формами господарювання: громадські організації – на 27944 (з 64526 станом на 1 січня 2015 року до 92470 станом на 1 січня 2021 року), громадські спілки – на 1349 (з 526 до 1875), благодійні організації – на 6233 (з 13579 до 19812), професійні спілки та їх об'єднання – на 2860 (з 25853 до 28713 відповідно), органи самоорганізації населення – на 696 (з 1358 до 2054 відповідно) [8]. Позитивні показники розвитку інститутів громадянського суспільства свідчать про те, що громадська діяльність в Україні активно інтегрується у сферу комунікативно-інформаційних та управлінсько-демократичних відносин публічного управління. Розглядаючи позитивні тенденції розвитку громадських інститутів та їх ресурсний потенціал у частині сприяння розв'язанню проблем у сфері публічного управління, погодимось із дослідженням Л. Оліфіренко, яка до позитивних зрушень у цьому напрямку відносить:

- розширення типів громадських організацій, їх кількісне збільшення, що сприяє розв'язанню проблемних суспільних дискусій та протестів;
- зростання довіри громадян до інститутів громадянського суспільства та бажання фінансово підтримувати їхню діяльність;
- безпосередня орієнтація громадян на результативність та успішність діяльності громадських інститутів, які активно беруть участь у проведенні важливих реформ у країні;
- ухвалення нових норм та внесення змін у законодавство (про конкурс на фінансування громадських організацій, зміни до трудового законодавства щодо трудових мігрантів тощо);
- впровадження інноваційних управлінських інструментів прямої демократії на рівні місцевого самоврядування (розвиток бюджетів участі в громадах, єдиної системи місцевих

петицій) щодо сприяння розв'язанню місцевих проблем [7].

Однак, варто зауважити, що аналіз статистичних даних дозволив визначити низький рівень громадської активності, адже лише 17% населення регулярно залучаються до активної громадської діяльності, а більше 83% взагалі не беруть участі у діяльності жодного громадянського інституту [8]. При цьому, прослідковується підвищення довіри громадян до діяльності громадських організацій та зниження стосовно до структур влади. За даними Інституту соціології Національної академії наук України, у 2020 році громадським організаціям та благодійним фондам довіряли 40% респондентів. Це можна пояснити тим, що інститути громадянського суспільства покликані безпосередньо відстоювати суспільні інтереси, підтримувати високий рівень довіри, партнерства та толерантності демократичними способами, використовуючи свій вплив для досягнення поставленої мети, мотивуючись обов'язком перед громадою, а не матеріальною вигодою, що мінімізує факти корупції та маргінальності.

Фінансова підтримка участі громадянських інститутів у публічному управлінні нашої держави активно лобіюється міжнародними інститутами та неурядовими організаціями іноземних держав. Завдяки цьому реалізована велика кількість грантових проєктів, зокрема: програми антикорупційної діяльності, створення консалтингових фірм, забезпечення інформаційної підтримки громад, розробка засобів електронного врядування та ін.[7].

У працях вітчизняних науковців зазначається, що до функцій інститутів громадянського суспільства в Україні варто віднести наступні:

- забезпечення участі організацій громадянського суспільства у створенні та реалізації публічної влади;
- запровадження контролю та посилення впливу громадськості на діяльність органів публічного управління;
- участь інститутів громадянського суспільства у правозастосовній діяльності держави;
- участь інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності держави [11].

Вчені також виділяють основні форми правової взаємодії у публічному управлінні, притаманні інститутам громадянського суспільства:

- участь в обговоренні та розробці нормативних актів;
- участь у правозастосовчій діяльності – громадський контроль за наданням соціальних послуг;
- участь у правоохоронній діяльності – охорона громадського порядку;
- співпраця у спільній підготовці кадрів органів влади та представників інститутів громадянського суспільства;
- виконання спільних заходів соціального характеру, дослідницької та інформаційної діяльності [3, 10].

Зазначені форми правової взаємодії громадських інститутів із публічною владою можна консолідувати у певній моделі, котрих учені виділяють три: патерналістську, ліберальну та партиципаторну.

Для патерналістської моделі характерним є тотальний контроль з боку влади, у тому числі й функціонування громадянського суспільства. Така модель є характерною для країн з жорстким авторитарним устроєм.

Ліберальна модель передбачає контроль влади з боку громадянського суспільства в особі його інститутів. Вона більш адаптована до країн із демократичним устроєм.

Партиципаторна модель достатньо нова та передбачає всебічну демократизацію суспільства, соціальну та політичну самореалізацію особистості та подолання системи відчуження громади від політики. Найважливішим механізмом реалізації цієї моделі учені вважають референдум, прямі вибори та можливість відкликання представників влади [7]. Такий підхід можна вважати найбільш прогресивним, оскільки контакти громадянських інститутів у площині публічного управління мають бути партнерськими та із взаємною відповідальністю, оскільки загальна мета даних суб'єктів – розвиток держави й забезпечення

суспільного добробуту [1].

Сучасний стан інтеграції діяльності інститутів громадянського суспільства в систему публічного управління суттєво гальмується проблемою відсутності механізмів їх взаємодії. Тобто необхідно створити умови для партнерських відносин між громадянським суспільством і владою, що в майбутньому утворить сприятливі умови для ефективних та плідних взаємовідносин. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади на місцевому рівні підвищує рівень децентралізації влади. Вдосконалення механізмів їх взаємодії крім наведених вище позитивних процесів дає можливість вдосконалити систему місцевого самоврядування, розвивати громадянське суспільство, підвищувати рівень місцевої демократії, активізувати діяльність представників місцевих громад [4].

Висновки. Отже, на основі проведеного аналізу, можемо стверджувати, що публічне управління не може існувати без інститутів громадянського суспільства. Оскільки саме інститути громадянського суспільства мають значний вплив на органи публічної влади, а його значущість є важливою складовою, яка відрізняє публічне управління від державного адміністрування. Інститути громадянського суспільства зміцнюють публічну владу, роблячи її більш наближеною до громадян. Водночас розвиток інститутів публічної влади являється необхідною умовою формування і розвитку громадянського суспільства в Україні, у якому громадяни мають більше можливостей захищати свої інтереси в різних сферах громадського життя. Таким чином, ефективність реалізації заходів відображає зусилля публічних адміністрацій та залучення інститутів громадянського суспільства у сферах громадського життя під час внесення поправок до нормативно-правових актів у частині реформування відповідних сфер.

Концепція взаємодії органів публічного управління з громадянським суспільством спрямована на посилення процесу демократизації влади, розвиток і зміцнення недержавних організацій, посилення їхнього зв'язку та є виразом налаштування органів влади до співробітництва з інститутами громадянського суспільства з метою подальшого вдосконалення партнерських відносин.

Список використаних джерел:

1. Докаленко В. В. Теоретичні підходи до визначення інститутів громадянського суспільства як суб'єктів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 21-22. С. 154-160.
2. Енциклопедичний словник з державного управління. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/1_168_62903572.pdf
3. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.
4. Кононенко В. В., Лапшин С. А. Громадянське суспільство та держава: співвідношення в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 8. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1713>.
5. Мальчиков Ф. В., Толстанов О. К. Роль інститутів громадянського суспільства в публічному адмініструванні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 15. С. 93-99.
6. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки: Указ Президента України від 7 вересня 2021 р. № 487/2021. *Президент України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872>.
7. Оліфіренко Л., Рудяк М. Використання ресурсного потенціалу інститутів громадянського суспільства щодо регулювання зайнятості населення та міграційних процесів. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2020. № 1. С. 20-37.
8. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р.

№ 153. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-BF#Text>.

10. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

11. Сорока С. В., Лізаковська С. В. Особливості інституціоналізації співпраці органів публічного управління з організаціями громадянського суспільства. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2021. № 2. С. 161-169.

УДК 351

Ірина Юник

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат наук з державного управління, доцент
e-mail: iryna.yunyk@vspu.edu.ua

Юрій Хіміч

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності
281 Публічне управління та адміністрування
e-mail: yurahtc98@gmail.com

СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено сучасний стан формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. З'ясовано, що сьогодні корупція в Україні є серйозною проблемою, визнана політичним керівництвом держави, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. Встановлено, що значний розвиток антикорупційного законодавства відбувся у 2014 р. В Україні сформовано нову трирівневу систему планування запобігання та виявлення корупції, на жаль, лише де-юре. З'ясовано, що перша антикорупційна стратегія не стала ефективним інструментом антикорупційної політики через низьку інституційну спроможність Національного агентства з питань запобігання корупції, відсутність чітких показників виконання стратегії. Виявлено, що проєкт нової Антикорупційної стратегії спрямований на злагодженість та системність антикорупційної діяльності усіх органів публічної влади. Також з'ясовано, що антикорупційні програми органів публічної влади, а також інститут уповноважених осіб не стали ефективним інструментом боротьби з корупцією.

Проаналізовано діяльність НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Виявлено, що НАЗК досягнуло значних успіхів у своїй діяльності через розробку, модернізацію необхідних антикорупційних реєстрів і порталів, долучення до розвитку відкритих даних в Україні, створення Офісу розбудови доброчесності та Школи доброчесності. З'ясовано, що інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (Громадська рада, Центр Протидії Корупції, Центр політико-правових реформ, Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони; Трансперенсі Інтернешнл Україна та інші) беруть активну участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики в Україні. Авторами наголошено, що сьогодні сформовано основи антикорупційного законодавства, створено антикорупційну інфраструктуру, однак масштаби корупції в Україні суттєво не зменшуються.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, Антикорупційна стратегія, державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, антикорупційні програми, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Iryna Yunyk, Yurii Khimich

CURRENT STATE OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

The article studies the modern state of development and implementation of anti-corruption policy in Ukraine. It was found out that today corruption in Ukraine is a serious problem recognized by the state authority, national and foreign analysts and respective international institutions. It was established that a considerable development of the anti-corruption legislation took place in 2014. The new three-level planning system for prevention and detection of corruption was developed in Ukraine, but, unfortunately, only de-jure. It was found out that the first anti-corruption strategy did not become an effective tool for the anti-corruption policy due to the low institutional capacity of the National Agency on Corruption Prevention and absence of clear indicators of strategy implementation. It was found out that the draft of the new Anti-corruption strategy was aimed at the coordinated and systematic work of all anti-corruption bodies of public authority. It was also found out that the anti-corruption programs of the public authority bodies, as well as the institute of authorized persons, did not manage to become an effective tool for combating corruption.

The article analyzed the activity of NACP as an executive authority central body with a special status. It was found out that NACP had achieved major success in its activity through the development and modernization of necessary anti-corruption registries and portals, engagement in the development of the open data in Ukraine and establishment of the Integrity Building Office and School of Integrity. It was found out that the institutes of civil society and international organizations (Public Council, Anti-Corruption Action Center, Center for Political and Legal Reforms, Independent Defence Anti-Corruption Committee, Transparency International Ukraine and others) actively participate in the development and implementation of the anti-corruption policy in Ukraine. The author points out that today the basis for the anti-corruption legislation was developed and the anti-corruption infrastructure was created, however, the scale of corruption in Ukraine stays pretty much the same.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, Anti-corruption strategy, state program on fulfillment of Anti-corruption strategy, anti-corruption programs, National agency on corruption prevention.

Постановка проблеми. Формування та реалізація ефективної та дієвої антикорупційної політики є однією з найважливіших проблем у нашій державі. На сьогодні в Україні корупція як загрозливе та негативне явище визнана нашим політичним керівництвом, а також вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. У сучасних умовах корупція негативно впливає на всі сфери суспільного життя, перешкоджає реалізації системних реформ у державі. Також корупція є однією з головних причин низького рівня суспільної довіри до інститутів публічної влади. Тому зниження рівня корупції в Україні та впровадження ефективної антикорупційної політики сприятиме всебічному розвитку держави.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Питання формування та реалізації антикорупційної політики є предметом досліджень багатьох науковців, зокрема ці проблеми досліджували О. Андрійко, М. Буроменський, В. Баштанник, В. Василевич, В. Возьний, Д. Забрда, О. Іващук, Т. Кустова, О. Кальман, М. Кікалішвілі, Ю. Ковбасюк, В. Нестерович, Е. Расюк, Р. Олійничук, К. Ростовська, А. Савченко, В. Федоренко, О. Шевчук, Р. Якубовський та ін. Зважаючи на вагомий внесок науковців, доцільно зауважити, що чимало значущих аспектів формування та реалізації антикорупційної політики залишаються поза увагою науковців.

Метою статті є аналіз сучасного стану формування та реалізації антикорупційної політики в Україні на основі дослідження антикорупційного законодавства та аналізу антикорупційної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Упродовж всієї незалежності України триває боротьба з корупцією, особливо упродовж останніх п'яти років. Для усунення корупції в усіх сферах

сформовано основи антикорупційного законодавства, запрацювали публічні інституції та громадські організації.

Під поняттям «антикорупційна політика» здебільшого розуміють комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції та усунення причин її виникнення.

Здійснення державної антикорупційної політики має ґрунтуватися на певних принципах, до яких належать: демократизм; верховенство права; законність; системність; комплексність; достовірність, об'єктивність, конкретність, точність; практична спрямованість і радикальність заходів; наукова обґрунтованість; економічна доцільність; оперативність; дієвість; плановість; ефективність; взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населення [3, с. 22].

За результатами дослідження, проведеного у 2020 р. за ініціативою та методологією Національного агентства, було встановлено, що корупція входить до найбільш гострих проблем України. Загалом 91,2 % респондентів вважають цю проблему «дуже серйозною» або «скоріше серйозною», при цьому 69 % українців вважають цю проблему дуже серйозною, що поступається лише проблемі війни на Донбасі (72,7 %) [4, с. 389].

Зважаючи на масштаби корупційних діянь в Україні, сучасну корупцію розглядають на трьох рівнях:

- побутовому – зумовлену надмірною взаємодією пересічних громадян і чиновників;
- діловому – спричинена надмірною взаємодією влади т бізнесу;
- політичному – викликана недобросовісною корисливою поведінкою у своїх інтересах верховної влади (законодавчої, виконавчої, судової) [3, с. 12].

Основні засади антикорупційної політики визначаються парламентом України, який щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань антикорупційної політики, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Після революції гідності 2014 р. відбулося вагоме зрушення у розвитку антикорупційного законодавства, зокрема ухвалено пакет антикорупційних законів – Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки, Закон України «Про запобігання корупції».

Із прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» [9] в Україні сформовано нову трьохрівневу систему планування запобігання та виявлення корупції:

- засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), які визначаються Верховною Радою України;
- державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, яка затверджується Кабінетом Міністрів України;
- антикорупційні програми, які приймаються в органах влади [7].

Антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки [1] зосереджувалась на пріоритетах, пов'язаних зі створенням системи правових інструментів та розбудови сучасних антикорупційних публічних інститутів, що мали б забезпечити ефективну реалізацію антикорупційної політики в Україні. Реалізувати весь потенціал Антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки повною мірою не вдалося передусім через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався упродовж 2014 – 2019 років, а також низьку інституційну спроможність Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Отже, затверджена антикорупційна стратегія, не стала ефективним інструментом антикорупційної політики також ще через відсутність чітких показників стану та ефективності її виконання.

Варто зауважити, що загалом уже кілька років в Україні немає антикорупційної стратегії, яка б мала стати стратегічним інструментом і забезпечити зменшення рівня корупції в Україні. Це привело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності

публічних інституцій. Зважаючи, на вищевказане, можна зробити висновок, що на сьогодні фактично відсутні засади антикорупційної політики в Україні на загальнодержавному рівні. Без належної координації боротьби з корупцією важко досягнути будь-яких зрушень у розвитку антикорупційної політики, оскільки, Антикорупційна стратегія мала б визначити конкретні цілі, відповідальних осіб, терміни та конкретні показники ефективності антикорупційної політики.

Також доцільно зауважити, що уже закінчується 2021 р., а нова Антикорупційна стратегія спланована на 2020 – 2024 роки, тобто два роки вже пройшло, а стратегія досі остаточно не ухвалена Верховною Радою України. На сьогодні Антикорупційна стратегія пройшла лише перше читання у Верховній Раді України.

Метою нової Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5, с. 5]. Відповідно до проєкту нової Антикорупційної стратегії, формування та реалізація антикорупційної політики має здійснюватися через

- формування негативного ставлення до корупції;
- врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки;
- здійснення заходів фінансового контролю
- забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній;
- захист викривачів корупції;
- забезпечення невідворотності відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної) за корупцію.

Ухвалення та впровадження нової Антикорупційної стратегії базуватиметься на принципах:

- оптимізації функції органів публічної влади;
- діджиталізації всіх процесів (побудова державного центру оброблення даних);
- впровадження зручних альтернатив існуючих корупційних практик;
- формування нульової толерантності до корупції;
- невідворотності відповідальності за корупцію.

Антикорупційна стратегія передбачає заходи щодо запобігання корупції у таких пріоритетних сферах, як суд, прокуратура та поліція; державне регулювання економіки; податки і митниця; державний та приватний сектори економіки; будівництво, земельні відносини та інфраструктура; сектор оборони; охорона здоров'я та соціальний захист.

Передбачено, що Антикорупційна стратегія буде реалізуватися через виконання Державної антикорупційної програми із виконання антикорупційної стратегії. Програму має підготувати НАЗК і затвердити Кабінет Міністрів України на період дії стратегії. На сьогодні, відповідно немає Державної антикорупційної програми із виконання антикорупційної стратегії, оскільки ще остаточно не затверджена стратегія.

Відповідно до внесених змін до Закону України «Про запобігання корупції» [9] у жовтні 2019 р. визначено, що органи державної влади та місцевого самоврядування мають затверджувати антикорупційну програму на основі аналізу корупційних ризиків у своїй діяльності та визначення джерел, що породжують ці ризики, а також з'ясувати умови, що їм сприяють. Загалом координацію реалізації антикорупційних стратегій і програм здійснюватиме НАЗК. У 2020 р. НАЗК зауважило, що вкрай невелика кількість органів детально аналізує свою діяльність на предмет корупційної вразливості в антикорупційних програмах органів влади.

З метою організації проведення антикорупційних заходів та контролю за виконанням антикорупційного законодавства запроваджено у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу в обов'язковому порядку утворюються самостійні та

функціонально незалежні структурні підрозділи або посадові особи з питань запобігання корупції, на які покладаються функції із запобігання та виявлення корупції. Вони повинні щопівроку надавати інформацію про свою діяльність НАЗК. На жаль, інститут уповноважених осіб (близько 4,5 тисяч осіб) із запобігання та виявлення корупції в органах публічної влади за останні 5 років практично не вплинув на чинні корупційні практики, оскільки не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності.

Доцільно зауважити, що окремих, справді дієвих антикорупціонерів владна система виштовхує, а більшість із них перетворюються на службовців, які допомагають заповнювати декларації, врегульовувати конфлікти інтересів, проводять різні навчання та інструктажі. За проведеним НАЗК дослідженням ефективності державних антикорупційних уповноважених, 20 % програм взагалі не погоджені НАЗК, до координації чи виконання лише 44 % заходів програм долучені уповноважені, 60 % органів влади не висвітлюють стан виконання своїх програм, 61 % органів влади ці програми не переглядають впродовж року, а 91 % не залучають до їх перегляду чи оцінки зовнішніх стейкхолдерів. Ефективність цих програм НАЗК навіть не оцінює, оскільки їхні показники не дозволяють виміряти дієвість зазначених у таких програмах заходів [9]. Таким чином, антикорупційні програми органів публічної влади не стали ефективним засобом боротьби з корупцією.

Важливим кроком у розвитку антикорупційної політики є ухвалення законодавства, яке передбачає створення Єдиного порталу повідомлень викривачів (4 лютого 2021 р.) для приймання повідомлень від викривачів корупції з метою, щоб українці могли зручно та безпечно залишити повідомлення про корупцію, яке автоматично буде надіслане до відповідного органу влади. Єдиний портал повідомлень викривачів адмініструватиме НАЗК.

Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом є НАЗК, яке створено у 2015 р. Національне агентство створене відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [9], утворюється Кабінетом Міністрів України. Зазначений державний орган є відповідальним за формування антикорупційної політики та запобігання корупції в Україні. Найбільші досягнення щодо формування та розвитку антикорупційної політики у діяльності НАЗК відбулися у 2020 р., зокрема:

- вперше розпочало повні перевірки декларацій осіб, які належать до кадрового складу розвідувальних органів України або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею;
- розпочато розробку Єдиного порталу викривачів та модернізацію Реєстру корупціонерів та Реєстру декларацій;
- долучилося до розвитку відкритих даних в Україні – затвердило порядок оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, завдяки якому збільшується кількість наборів даних, які публікуватиме НАЗК і визначається періодичність оновлення, додається відповідальна особа за публікацію, встановлюється щорічний інформаційний аудит;
- розроблено електронний Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (реєстр POLITDATA);
- впроваджено спільний з lifecell проект «Телеком без корупції», спрямований заохочувати викривання корупції в галузі телекому. Ця ініціатива є першим в Україні прикладом державно-приватного партнерства задля ефективного стимулювання розкриття корупційних злочинів [4, с. 11];
- запрацював Контакт-центр при НАЗК для забезпечення зворотного зв'язку з громадянами;
- створено Офіс розбудови доброчесності, який відповідає за просвітницьку та навчальну діяльність НАЗК, а також удосконалює взаємодію з громадянським суспільством;
- організовано Школу доброчесності НАЗК, яка передбачає новий підхід до взаємодії громадянського суспільства та Агентства.

- створено просвітницький серіал «Викривач у законі» спільно з Міністерством цифрової трансформації України та Проектом USAID «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія» (SACCI) тощо.

У 2020 р. розпочала роботу нова Громадська рада, яка є колегіальним органом щодо забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю НАЗК. Ця Громадська рада також має сприяти взаємодії НАЗК з інститутами громадянського суспільства та врахуванню громадської думки під час виконання покладених на нього завдань.

Зазначена Рада має здійснювати свою діяльність на засадах верховенства права, законності і гласності, позапартійності та політичної нейтральності, неупередженості, вільного волевиявлення та рівноправності членів, відкритості для суспільства [6]. Варто зауважити, що вперше громадська рада сформована за результатами відкритого онлайн-голосування, без жодних ознак несанкціонованого втручання чи впливу на результати голосування.

Значну діяльність щодо формування та розвитку антикорупційної політики упродовж останніх років, здійснюють такі основні інститути громадянського суспільства та міжнародні організації, як:

- «Центр Протидії Корупції», який постійно проводить ґрунтовний аналіз процесів, пов'язаних з антикорупційною реформою;
- «Центр політико-правових реформ», зокрема представили Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики;
- «Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони» здійснює аналітичні дослідження щодо боротьби з корупцією;
- «Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні» також здійснює аналітичні дослідження;
- Трансперенсі Інтернешнл Україна – акредитований представник глобального руху Transparency International, який комплексно підходить до розробки і впровадження змін щодо зниження рівня корупції в Україні.

Так, за оцінками Transparency International, показник Індексу сприйняття корупції зріс з 30 до 33 балів в Україні. Таким чином, Україна посіла 117 місце в рейтингу, в якому представлені 180 країн, що порівняно з 2019 р. трошки краще (126 місце в рейтингу). Однак, попри певний прогрес Україна досі має гірші показники сприйняття корупції, ніж наші країни-сусіди. Єдиний виняток Росія, яка має 30 балів та посідає 129 місце в рейтингу. Натомість Молдова має 34 бали, навіть Білорусь – 47, Угорщина, Румунія та Словаччина – від 44 до 49 балів, а Польща – 59 балів. У 2020 р. Україна розділяє 117 місце з країнами, які теж набрали 33 бали: Єгипет, африканська Есватіні (Свазіленд), Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія [8].

Результати соціологічних досліджень засвідчують, що частка громадян, які мають безпосередній досвід корупції, протягом останніх років суттєво зменшилася (якщо у 2013 р. такий досвід мало близько 60 %, то станом на початок 2020 р. – не більше 40 % громадян). Спостерігається також поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні. Згідно з даними міжнародної організації «Transparency International» в період з 2013 по 2019 роки Індекс сприйняття корупції в Україні зріс з 25 до 30 балів [5, с. 4].

На думку населення, сьогодні найбільш корумпованими інституціями є: митниця (4,5), суди (4,43), Верховна Рада (4,37), прокуратура (4,33) медицина (4,32) та податкова служба (4,26). Представники бізнесу найбільш корупційними визначили такі інституції: митниця (4,19), Верховна Рада (4,08), будівництво великих інфраструктурних 395 об'єктів (4,07), приватизація підприємств (4,04), земельні відносини (4,01), містобудування (3,98) та суди (3,97) [4, с. 394 – 395].

Висновки. Отже, незважаючи на ухвалене законодавство, створені спеціальні антикорупційні інституції, масштаби корупції в Україні суттєво не зменшуються. Це підтверджують, як міжнародні показники, так і дослідження проведені всередині держави. Наявна ситуація вказує, що на сьогодні відсутні дієві реформи у сфері протидії корупції,

інституційна спроможність антикорупційної інфраструктури є неефективною та неспроможною впроваджувати актуальні реформи.

Список використаних джерел:

1. Узагальнення зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. 2020. 20 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Risks.pdf>.
2. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text>.
3. Державна антикорупційна політика і запобігання 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. Федоренко. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
4. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. 2021. 486 с.
5. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020 – 2024 роки: Проект за результатами публічного обговорення. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. 41 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsiynna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>.
6. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-%D0%BF#Text>.
7. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.01.2017 р. № 31. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0031884-17#Text>.
8. Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020>.
9. Величко О. Антикорупційний десант для органів влади та місцевого самоврядування. *Незалежна аналітична платформа Вокс Україна*. URL: <https://voxukraine.org/antukoruptsiynyj-desant-dlya-organiv-vlady-ta-mistsevogo-samovryaduvannya>.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

УДК 323.2

Марина Назаренко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат наук з державного управління, старший викладач
e-mail: margyna.nazarenko@vspu.edu.ua

Артур Левицький

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат наук з державного управління, старший викладач
e-mail: artur.levytskyi@vspu.edu.ua

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ДОВІРИ В
УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ**

Проблема політичної довіри в Україні залишається вкрай актуальною вже досить тривалий час. Довіра суспільства до діяльності влади є неодмінною умовою, що сприяє забезпеченню стабільності соціально-політичних зв'язків. Саме політична довіра визначає

політичну атмосферу в країні, визначає суспільні настрої та підтримку/не підтримку влади та її дій населенням, впливає на ефективність та результативність здійснення державної політики загалом. Народ України здійснює свою владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Делегуючи органам публічної влади свої повноваження, суспільство прагне, щоб державна політика здійснювалася максимально прозоро, відкрито, доступно, чесно, системно, враховуючи інтереси усього населення.

У статті надається визначення поняття «політична довіра». Наведено соціологічне дослідження, яке демонструє досить низький рівень політичної довіри до дій влади та політичних інститутів з боку суспільства.

Визначено основні причини, що заважають розвитку політичної довіри в нашій країні, і як наслідок гальмують проведення відповідних політичних заходів на шляху до демократизації суспільства.

Проаналізовано основні принципи формування політичної довіри, а саме: політична консолідація, політична передбачуваність, політична стабільність, політична участь та політична партисипативність.

З'ясовано, що формування, розвиток та підтримка політичної довіри є надзвичайно актуальною темою в політологічних дослідженнях в країнах Європейського Союзу (далі - ЄС). Так, наприклад в Нідерландах, для стимулювання розвитку політичної довіри роблять акцент на загальній та політичній освіченості громадян.

Надано рекомендації щодо основних заходів, які сприятимуть вдосконаленню політичної довіри в умовах демократизації.

Ключові слова: політична довіра, демократизація, влада, політичні інститути.

Marina Nazarenko, Artur Levitsky

CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVING POLITICAL TRUST IN THE CONDITIONS OF DEMOCRATIZATION

The problem of political trust in Ukraine has been extremely relevant for a long time. Public confidence in the activities of the government is an integral condition that contributes to the stability of socio-political ties. It is political trust that determines the political atmosphere in the country determines the public mood and support / non-support of the government and its actions by the population, affects the effectiveness and efficiency of public policy in general. The people of Ukraine exercise their power directly and through state authorities and local self-government bodies.

By delegating its powers to public authorities, society seeks to ensure that public policy is conducted as transparently, openly, accessible, honestly, systematically as possible, taking into account the interests of the entire population.

The article provides a definition of «political trust». A sociological study is present, which demonstrates a rather low level of political trust in the actions of the government and political institutions on the part of society.

The basic principles of building political trust are analyze, namely: political consolidation, political predictability, political stability, political participation and political participation.

It was found that the formation, development and maintenance of political trust is an extremely relevant topic in political science research in the European Union (hereinafter - the EU). For example, in the Netherlands, in order to stimulate the development of political trust, emphasis is place on the general and political education of citizens.

Recommendations are provide on the main measures that will help improve political confidence in a democratization environment.

Key words: political trust, democratization, state power, political institutions.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні, за даними як вітчизняних, так і зарубіжних соціологів, один з найнижчих рівнів довіри до дій влади в усьому світі, та найнижчий – у Європі. В умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів, проведення соціально-

економічних і політичних реформ недовіра до здійснення державної політики є негативним явищем, яке гальмує розвиток нашої країни в усіх сферах суспільного життя.

Довіра – це узагальнений показник норм, поглядів, цінностей і традицій, які лежать в основі соціального співробітництва, і є одним із ключових понять теорій демократії. У суспільному житті довіра сприяє об'єднанню громадськості та створенню спільнот, що прискорює співробітництво й міжособистісний обмін [4, с. 3].

Звичайно, найважливішими чинниками постійного збільшення рівня недовіри серед населення до дій влади – це невиконані обіцянки, низький рівень життя населення, незахищеність у всіх сферах життєдіяльності, прийняття антинаціональних законів, проведення «невдалих» реформ, розгортання воєнного конфлікту на сході України тощо. Через брак конструктивного діалогу «влада-суспільство», низькою політичною культурою, політичною освіченістю населення та моральною виснаженістю людей, усі політичні процеси, які відбуваються в нашій країні, сприймаються українцями неоднозначно (а в більшості випадків – негативно).

Враховуючи це, виникає нагальна потреба у розробці дієвих механізмів щодо вдосконалення політичної довіри, що сприятиме якісним змінам у соціально-політичних стосунках, проведенню ефективних реформ, впровадженню інновацій у всі сфери суспільного життя тощо.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Важливі аспекти щодо рівня довіри населення до дій влади досліджуються багатьма вітчизняними науковцями. Зокрема, можна виділити праці Федоріва Т., Карнаух А., Зайченко Л., Кучабського О., Пахомової Т., Погорелого С., Ханік Ю. тощо. Однак питання, що стосуються вдосконалення політичної довіри в умовах демократизації, ще не систематизовані достатньою мірою та розроблені не в повному обсязі.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан політичної довіри в Україні та надати практичні рекомендації щодо основних шляхів вдосконалення її в умовах демократизації.

Виклад основного матеріалу. Згідно з офіційними дослідженнями, проведеними соціологічною службою Центру Разумкова у 2021 році, лише 18% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, 66% дотримуються думки, що події розвиваються в неправильному напрямі. Згідно досліджень громадяни не надто вірять у швидкі позитивні зміни в економічній сфері, політиці та політичних інститутах. А 30% опитаних навіть очікують погіршення ситуації. Лише 19% респондентів вважають, що Україна здатна подолати існуючі проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років [3].

Звичайно, така ситуація є неприйнятною для країни, яка обрала свій курс на європейську інтеграцію і намагається позиціонувати себе як демократична, правова та соціальна держава.

Коли ми говоримо про довіру, ми маємо на увазі взаємодію, яка викликає позитивні емоції (безпека, спокій, впевненість, задоволення тощо).

Криза довіри – це складова частина загальної політичної кризи, показник соціальної напруженості, політичної нестабільності [2, с. 94].

Федорів Т. зазначає, що довіра до державних і політичних інститутів (як і будь-яких інших соціальних інститутів) «включає передусім очікування громадян щодо рішень та дій цих інститутів у майбутньому, а не тільки у минулому» [5].

Аналізуючи праці науковців, що вивчають питання взаємодії суспільства та державної влади [1], [2], [4], [5], [6], [8], ми дійшли висновку, що політична довіра - це стан, при якому як емоційно, так і раціонально громадяни підтримують політичні цінності та ідеали, політичні позиції лідерів, діяльність політичних інститутів і впевнені в позитивних наслідках прийнятих політичних рішень.

Політична довіра орієнтована на те, що дії політичних суб'єктів будуть відповідати очікуванням окремо взятого індивіда, групи осіб чи суспільства загалом.

Ми погоджуємося з думкою Карнаух А. та Зайченко Л., що політична довіра є продуктом і результатом розвитку політичної культури та основою та підсумком політичного порядку [1, с. 63].

В умовах демократизації, коли всі політичні рішення направлені на провадження демократичних принципів функціонування суспільства, відбувається процес перебудови держави на демократичних основах, змінюються політичні ідеали та цінності – надзвичайно важливим постає підтримка цього складного, інколи суперечливого процесу громадянами.

Політична довіра залишається поширеною темою в політологічних дослідженнях і в країнах ЄС. Так, наприклад, в Нідерландах політична довіра вважається важливим показником легітимності влади. Як в цій країні, так і в інших країнах Західної Європи, політичну довіру розглядають як важливий компонент громадянської культури, необхідний для стабільності функціонування демократичних систем. Саме це сприяло проведенню великої кількості наукових та соціологічних досліджень щодо причин і наслідків політичної довіри. Зокрема йдеться про те, що в умовах глобалізації, приймаються рішення щодо багатьох суспільно-політичних змін, а це в свою чергу, призводить до зростання незадоволеності суспільства такими процесами і як наслідок довіра до політичних інституцій (оскільки ці інституції, очевидно, не роблять того, чого від них очікують громадяни) знижується. Тому, важливим аспектом постає політична освіченість та грамотність громадян, які розуміють головний зміст таких змін [9].

Враховуючи реалії сьогодення, на нашу думку, основними причинами, що заважають розвитку політичної довіри в Україні, і як наслідок гальмують проведення відповідних політичних заходів на шляху до демократизації суспільства є:

- невідповідність слів діям політичних лідерів;
- відсутність конструктивного діалогу між владою та населенням, і як наслідок – низький рівень політичної культури, політичної згоди, політичної освіченості, політичної свідомості, політичної підтримки, політичної активності громадян країни;
- зневіра населення у правильності політичних дій, прийнятті відповідних політичних рішень і як наслідок їх не підтримка;
- моральне та психологічне виснаження населення (низький рівень життя, соціальна незахищеність, бойові дії на сході країни, пандемія COVID-19 тощо).

Низька довіра знижує здатність людей вступати у взаємовідносини одне з одним, можливість домовлятися й укладати угоди, що перешкоджає розвитку нашої країни у всіх сферах суспільного життя.

Сьогодні, політичним діячам буде важко підвищити рівень довіри до своїх дій в сучасних умовах. Однак, якщо цього не зробити найближчим часом, ситуація в країні може бути непередбачуваною.

На нашу думку, основними принципами формування політичної довіри є:

- політична консолідація – демократичні, взаємодоповнюючі та об'єднуювальні стосунки між владою, політичними інститутами та суспільством;
- політична передбачуваність – коли виконання політичними діячами та політичними інститутами своїх функцій та обов'язків відповідає очікуванням громадян;
- політична стабільність - чітко визначені правила, як законодавчо закріплені, так і неформальні, що регулюють поведінку індивіда в суспільстві та державі і є обов'язковими до виконання усіма громадянами країни;
- політична участь – однакова можливість всіх громадян брати участь у виробленні державної політики;
- політична партисипативність – можливість громадянами висловлювати свою думку владі з різних питань і бути впевненими, що їх обов'язково почують, і обов'язково побажання будуть враховані під час здійснення державної політики.

Ми погоджуємося, що політична довіра в сучасних умовах невизначеності пов'язана із суспільними очікуваннями певних рішень від суб'єктів влади. Водночас демократичність політичного розвитку, серед ознак якої мінімізація рівня корупції в суспільстві, створення умов для прозорості та відкритості функціонування органів державної влади, надання можливості громадянам бути учасниками процесу ухвалення рішень у сфері державної

політики, сприятиме підвищенню рівня довіри до політичних інститутів як суб'єктів реалізації суспільних інтересів [6].

Вважаємо, що для того, щоб бути повноцінним учасником політичних процесів, необхідно бути політично освіченим. Звичайно, політична освіченість громадян буде сприяти розвитку як політичної довіри, так і політичного скептицизму.

І як зазначають автори статті «Political Trust and the Crisis of Democracy» політичний скептицизм несе в собі позитивне забарвлення, оскільки це означає, що громадяни беруть активну участь у виробленні державної політики та контролюють дії влади. Набагато гіршою категорією є політичний цинізм, який виражається в некомпетентності та егоїзмі суспільства щодо дій влади [8].

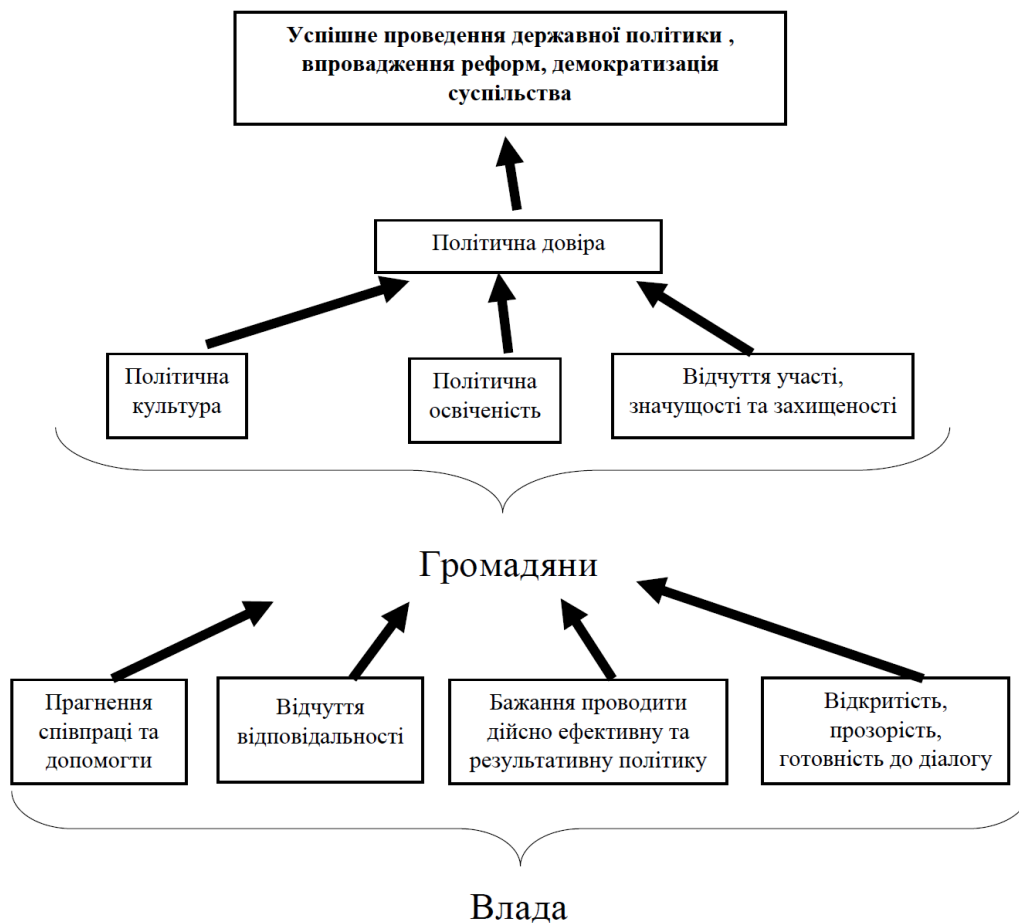


Рис 1. Формування та вдосконалення політичної довіри

На нашу думку, основними заходами, які сприятимуть формуванню та вдосконаленню політичної довіри громадян в умовах демократизації, повинні стати наступні (див.рис.1):

- пояснення прийнятих політичних рішень громадянам та акцентування уваги на наслідках, які будуть, якщо це рішення буде прийняте або ж ні;
- забезпечення максимальної прозорості та відкритості – можливість громадян реально впливати на прийняття політичних рішень;
- активно долучати громадян до здійснення політики;
- в засобах масової інформації постійно висвітлювати та пояснювати громадянам основні політичні дефініції;
- політикам, посадовим особам державного управління та місцевого самоврядування бути чесними, порядними, відкритими, освіченими та досвідченими, здатними вести

постійний діалог з громадянами, відповідально ставитися до своїх обов'язків і розуміти, що вони несуть відповідальність перед кожною людиною за свої дії чи бездіяльність;

- засідання, на яких приймаються важливі для країни рішення повинні транслюватися в on-line режимі з можливістю обговорення їх населенням (створення on-line чатів, наприклад);

- ввести політичну освіту в закладах середньої та вищої освіти (в Нідерландах, за даними соціологів, громадяни, які більш освічені з політичних питань, розуміють суть змін і підтримують дії влади [9]);

- постійно звітувати перед населенням щодо реалізації прийнятих політичних рішень (особливо фінансових);

- підтримувати ініціативи населення щодо реалізації державної політики та допомагати їх вдосконалювати;

- органами державної влади та органами місцевого самоврядування, експертами проводити постійний моніторинг рівня політичної довіри та з'ясувати і ліквідувати негативні причини, якщо рівень політичної довіри знижується тощо.

Висновки. Питання політичної довіри вивчається науковцями та експертами вже багато років – про це свідчить велика кількість наукових праць, публікацій тощо. Однак, сьогодні спостерігається ситуація, коли політична довіра в нашій країні знизилася до критичного рівня. Суспільство втратило віру в державні реформи, у те, що влада дійсно хоче покращити життя населення, громадськість ще більше дистанціювалася від влади.

Тому політичним діячам необхідно усвідомити усю вагомість політичної довіри та поступово створити всі умови для її розвитку на вдосконалення:

- по-перше, передвиборчі обіцянки повинні ставати реальними діями;
- по-друге, громадян потрібно мотивувати та залучати до активних дій під час реалізації державної політики;

- по-третє, зробити акцент на постійне інформування суспільства щодо проведення державної політики та проводити необхідні пояснювальні заходи, що стосуються прийнятих політичних рішень;

- по-четверте, владі необхідно, врешті-решт, усвідомити, яку відповідальність вона на себе взяла і зробити усе можливе, щоб виправдати очікування кожного українця.

Коли суспільство характеризується високим рівнем політичної довіри – це мотивує громадян працювати на благо країни якісніше та ефективніше, підтримувати дії влади і як наслідок, політичні рішення впроваджуються в життя швидше і це все сприяє позитивним соціально-політичним змінам в державі. Лише коли в країні високий рівень політичної довіри, відбувається справжня демократизація суспільства.

Список використаних джерел:

1. Карнаух А. А., Зайченко Л. М. Осмислення понять «довіра» та «політична довіра» у політичній науці. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* 2020. Вип. 28. С. 60-66.

2. Крутій О. М. Політичний діалог як чинник довіри народу до влади. *Інвестиції: практика та досвід.* 2012. № 5. С. 93-96.

3. Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021р.). *Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова.* URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

4. Паніото В., Харченко Н. Довіра соціальним інститутам. URL: file:///C:/Users/38097/Downloads/04_KR_2_Analit1.pdf.

5. Федорів Т. Довіра як методологічна основа формування репутації органів державної влади. *Економіка та держава.* 2013. Вип. 2. С. 127-130.

6. Чабанна М. Довіра до політичних інститутів: передумови та наслідки для демократії. *Magisterium*. 2014. Випуск 58. С. 8-14.
7. Sonja Zmerli. Political Trust. Webinar: Regímenes y Políticas de Cohesión Social: Del análisis a la implementación CEPAL, COES 27 August 2021. URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentation_sonja_zmerli.pdf.
8. Tom W. G. van der Meer. Political Trust and the «Crisis of Democracy». *Politics*. 2017. 25 January 2017. URL: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77>.
9. Sedef Turper, Kees Aarts. Political Trust and Sophistication: Taking Measurement Seriously. *Social Indicators Research*. 2015. 20 November. S. 415-434. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-015-1182-4>.

УДК 35(075.1)

Олег Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор
e-mail: Oleh.Lazor@vspu.edu.ua

Оксана Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор
e-mail: Oksana.Lazor@vspu.edu.ua

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС

У статті сформульовано проблему трансформації сучасної парадигми державного управління, сутність якої полягає у закладенні в основі новоприйнятих стратегій зміни структурно-функціональної ролі міністерств у частині формування (запровадження / забезпечення / вироблення) та реалізації державної політики. Встановлено зміст управлінської категорії «формування та реалізація державної політики» на основі з'ясування теоретико-правових підходів у контексті сучасних трансформацій. З урахуванням світового досвіду представлено існуючі теоретичні моделі формування та реалізації державної політики.

Розкрита сутність статусу міністерства, його структурно-функціональна роль у системі органів державної виконавчої влади, закладена в діючих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. З'ясовано зміни, що відбулися у структурі міністерства та у функціональному перерозподілі процесу забезпечення формування та реалізації державної політики. Виявлена підміна сутності понять «формування державної політики» та «забезпечення формування державної політики» у «Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» та новоприйнятих стратегіях реформування державного управління. Такий хибний підхід, викладений у прийнятих документах, які містять сукупність закономірностей, принципів реформування державного управління на сучасному етапі, спричиняє колізію між чинним законодавством та практикою їх втілення.

Зроблено висновок про те, що серед науковців та практиків, авторів стратегій реформування державного управління немає єдиного підходу щодо прерогативи функції формування державної політики у всіх сферах та галузях саме Верховною Радою України як це закладено в засадничих положеннях Конституції України, у зазначених законодавчих та інших підзаконних нормативно-правових актах. Запропоновано внести зміни у положення прийнятої Стратегії реформування державного управління на 2022 – 2025 роки.

Ключові слова: формування державної політики, реалізація державної політики, вироблення державної політики, забезпечення формування державної політики, стратегія реформування державного управління, моделі державної політики.

Oleh Lazor, Oksana Lazor

PUBLIC POLICY MAKING AND IMPLEMENTATION: THEORETICAL AND LEGAL DISCOURSE

The article states the problem of transformation of the modern paradigm of public administration, the nature of which is to lay the foundation for the newly accepted strategies of change of the structural and functional role of ministries in making (establishment / enforcement / development) and implementation of public policy. The nature of the management category «public policy making and implementation» based on clarification of theoretical and legal approaches in the context of modern transformations is revealed. Taking into consideration the world experience, the existing theoretical models of public policy making and implementation are presented.

The nature of the ministry status, its structural and functional role in the system of state executive bodies, which is laid down in the current legislative and by-laws, are revealed. The changes that have taken place in the structure of the ministry and in the functional redistribution of the process of ensuring the public policy making and implementation have been clarified. The substitution of the nature of the concepts «public policy making» and «enforcement of public policy making» in the «Concept of Optimization of the System of Central Executive Bodies» and the newly accepted strategies for public administration reform is revealed. This erroneous approach stated in the accepted documents, which contain a set of laws, principles of public administration reform at the present stage, causes a conflict between current legislation and the practice of their implementation.

It is concluded that there is no consistent approach to the prerogative of public policy making among scholars and practitioners, authors of public administration reform strategies in all spheres and areas by the Verkhovna Rada of Ukraine (Supreme Council of Ukraine) as it is enshrined in the basic provisions of the Constitution of Ukraine, in above-noted legislative and other by-law regulations. It is proposed to amend the provisions of the accepted Public Administration Reform Strategy for 2022-2025.

Key words: public policy making, public policy implementation, public policy development, enforcement of public policy making, strategy for public administration reform, public policy models.

Постановка проблеми. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. за № 831-р. «Деякі питання реформування державного управління України» схвалено «Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки» та затверджено План заходів з її реалізації [16]. Ця Стратегія є продовженням попередньої, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. за № 474-р зі змінами [17], де вперше зафіксовано, що в Україні міністерства *формують* державну політику, а також наголошено на тому, що ця функція буде покладена на новостворені директорати міністерств.

Спробуємо розібратись чи насправді у процесі структурних змін міністерств змінились їх роль і функції у частині формування (запровадження / забезпечення / вироблення) та реалізації державної політики, а також, максимально дотримуючись положень нормативно-правових актів, з'ясувати відповідність їх чинному законодавству України, розкрити сутність наукових підходів у цій площині.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Багатоаспектність проблематики формування та реалізації державної політики досліджували у своїх наукових, довідкових та навчальних публікаціях чимало науковців: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Бодров, О. Валевський, В. Воротін, В. Данн, О. Дем'янчук, О. Кілієвич, В. Князев, С. Майстро, В. Ребало, В. Резніков, С. Телешун, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін. Вагомий внесок зробили також і відомі зарубіжні учені: Дж. Андерсон, Г. Атаманчук, П. Браун, К. Вайс, М. Вебер, Д. Веймер, М. Говлет, Г. Клейнер, В. Козбаненко, Л. Куїнн, В. Лобанов, М. Мішелетті, Л. Пал, В. Парсонс, Я. Потер,

Г. Райт, Г. Скот, Л.Сморгунов, В. Якунін, Е. Янг та ін., наукові доробки яких присвячені, здебільшого, теоретико-методологічній основі формування та реалізації державної політики.

Російські науковці Л. Сморгунов, А. Альгін, І. Баригін (2006 р.) [3, с. 85, 86] узагальнили вже існуючі на той час моделі формування державної (публічної) політики, кожна з яких акцентує на особливостях певного етапу цього процесу: модель відкритих систем (R. Hoffebert, 1974 р.), модель інституціонального раціонального вибору (E. Ostrom, 1982 р.), модель політичних потоків (J. Kingdom, 1984 р.), модель конкуруючих захищаючих коаліцій (P. Sabatier, 1988 р., 1991 р.) та ін. В залежності від реалізації принципу розподілу влади виокремлені теоретичні моделі вироблення та здійснення державної політики: індивідуалістична, колективістська, патерналістська.

У потужному підручнику «Державна політика» (2014 р.) [4] авторського колективу НАДУ при Президентіві України розглянуто актуальні теоретико-методологічні та практичні питання державної політики. Окремий другий розділ видання присвячено формуванню та реалізації державної політики з погляду «змісту, середовища формування й реалізації як цілеорієнтовний процес, що передбачає відповідні витрати» [4, с. 5], а також ознайомлення з інструментарієм аналізу та оцінювання державної політики, починаючи від аналітичних процедур і завершуючи підготовкою аналітичних документів.

Заслуговує уваги сучасне монографічне видання «Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики» (2018 р.), яке підготували вітчизняні науковці: Б. Бернадський, В. Голубь, Л. Гонюкова, В. Козаков, О. Делія, Г. Клешня, Л. Литвинова, Г. Федорова, В. Шахов та ін. У цьому виданні широко представлено: теоретико-методологічні засади аналізу дослідження державної політики, дослідження середовища та процедур державної політики; доказова політика як новий тренд у дослідженні державних політик; європейські практики дослідження державних політик; стратегія та механізми державної політики реформ в Україні. Утім, нормативно-правового аспекту дослідження процесу формування та реалізації державної політики немає.

Отже, поряд із значним теоретико-методологічним масивом, досліджень у правовому вимірі, зокрема у частині кореляції положень законодавчих, нормативно-правових актів та наукових підходів є недостатньо, важливих у період динамічних структурно-функціональних змін, напрацювання та вироблення нових стратегій реформування державного управління.

Мета статті – розкриття сутності управлінської категорії «формування та реалізація державної політики» на основі з'ясування теоретико-правових підходів у контексті сучасних трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.) [14] визначає статус міністерства як «центрального органу виконавчої влади, який *забезпечує формування та реалізує державну політику* в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України» (ст. 6). Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права поширюються на всю територію держави. У ст. 7 цього ж Закону викладено завдання міністерства, які тривалий час не підлягали будь-яким змінам, як органу управління, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, а саме:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України;
- 4-1) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Саме міністр, відповідно до ст. 18 [4], забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним.

У положеннях Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [7] (2017 р.) зазначається, що «у міністерств залишається невикористаний великий потенціал до розвитку спроможності з формування державної політики». Водночас у міністерств відсутня якісна система моніторингу та оцінювання ефективності реалізації державної політики, не говорячи про необхідність побудови системи контролінгу у цій сфері. Серед визначених проблемних питань управління та менеджменту, наголошується на незавершеності процесу реформування міністерств, відсутності організаційного розмежування функцій з формування та реалізації державної політики та ін.

З метою удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади у вказаній Концепції [7] зазначено, що діяльність міністерств має бути спрямована, насамперед, на розроблення документів у відповідних сферах державної політики та законопроектів, узяття до уваги пропозицій інших центральних органів виконавчої влади щодо коригування державної політики та вдосконалення чинного законодавства. Натомість, обсяг функцій у частині реалізації державної політики в міністерствах повинен бути мінімальним.

Слідуючи положенням цієї Концепції сьогодні вже створені директорати політики як головні структурні підрозділи апарату міністерства для «забезпечення формування державної політики в усіх сферах, за які міністерство є відповідальним». Основною діяльністю такого директорату має бути забезпечення всього комплексу дій щодо підготовки та впровадження урядових рішень, зокрема аналізу стану справ у сфері політики, консультації із зацікавленими сторонами, аналіз альтернативних варіантів вирішення проблеми політики, вибір оптимального варіанта політики, нормативне забезпечення та моніторинг (контроль) її реалізації – тобто комплекс завдань та функцій, спрямованих на забезпечення формування державної політики. Хоча далі по тексті цієї Концепції можна побачити підміну понять, що зокрема тягне за собою підміну функцій, цінностей, ролі, йдеться про те, що директоратами політики здійснюються функції «із формування політики (нормопроектувальна діяльність та погодження проектів актів з питань, що стосуються компетенції міністерства)». Отже, в одному і тому ж документі є різне тлумачення сутності виконуваних функцій міністерства, їх структурних підрозділів, зокрема і новостворених.

Визначаючи мету Стратегії (2016 р., в редакції 2018 р.), у цьому документі [17] зафіксовано, що «Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо *формування державної політики* у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади». З урахуванням європейських стандартів адміністрування, сформульованих у документі SIGMA «Принципи державного управління», у Стратегії визначено напрями реформування, першим з яких є: «формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості)». Тобто про реалізацію державної політики як головної функції уряду та інших центральних органів державної виконавчої влади не сказано нічого.

Уже в розділі II «Зв'язок Стратегії з іншими стратегічними документами» відмічено, що «Результатом проведення реформи повинно стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для *забезпечення формування і реалізації цілісної державної політики...*»

Характеризуючи сучасний стан державного управління у третьому розділі Стратегії зазначено: «Відповідно до законодавства міністерства визначено як органи, відповідальні за формування та реалізацію державної політики, а Кабінет Міністрів України – як орган, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств. Проте існуючі механізми

спрямування і координації міністерств, так само як і спроможність міністерств до формування політики, потребує вдосконалення».

Аналогічні висновки щодо «оновленої» структурно-функціональної ролі міністерств повторюються й у Стратегії 2021 року: «у результаті проведення реформи у попередні роки оновлено організаційну модель апарату міністерств. Так, відповідно до встановлених єдиних вимог до формування структури апарату міністерств, *формування* політики здійснюється в директоратах, що посилює спроможність міністерств до планування і реалізації реформ» [16]. Уже на початок 2021 року утворено понад 90 таких структур.

Основними очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, основним завданням якої буде захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які *формують державну політику та успішно її реалізують* для сталого розвитку держави.

Отже, із наведених положень, зафіксованих в означених стратегіях реформування державного управління та схвалених декількома розпорядженнями Кабінету Міністрів України, можна зробити висновок, що «відповідно до законодавства» як зазначено у цих документах, Кабінет Міністрів України, міністерства та їх директорати *формують* державну політику. Таке трактування, на наш погляд, суперечить як чинному законодавству України, так теоретико-методологічним засадам організації та функціонування демократичної влади.

Автори Великого тлумачного словника сучасної української мови [2] роз'яснюють поняття «забезпечувати» так:

- 1) постачаючи щось у достатній кількості, задовольняючи кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби для існування;
- 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось;
- 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [2, с. 375].

Сутність поняття «формувати» у цьому ж виданні наведено у таких значеннях:

- 1) надавати чому-небудь певної форми, вигляду, завершеності, визначеності;
- 2) виготовляти що-небудь;
- 3) давати існування чому-небудь, створювати, надаючи якоїсь структури, організації форми;
- 4) організовувати, створювати що-небудь (якийсь орган, підрозділ і т. ін.) з певної кількості учасників; визначати, встановлювати, намічати що-небудь;
- 5) складати, розміщуючи в певному порядку [2, с. 1544].

Із наведених тверджень зрозумілою є неоднозначність та відмінність указаних понять, відсутність тотожності в їх сутності.

В Енциклопедичному словнику з державного управління, розкриваючи сутність державної політики, І.В. Розпутенко зазначає, що це «дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності; пропонований курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем» [6, с. 144]. Це означає, що кожний орган державної влади із системи має перелік затверджених цілей, напрямів, діяльності, принципів, якими керується у своїй роботі і які взаємоузгоджуються з компетенціями інших владних структур, що є загалом похідними від їх сутності та мають їй відповідати. Дотримуючись принципу поділу влади, виокремлено групи функцій: законодавчі, виконавчо-розпорядчі, судові і контрольно-наглядові [6, с. 744], які сукупно забезпечують функції управління суспільством і державою шляхом формування та реалізації державної політики у будь-якій сфері чи галузі.

Російські науковці [3, с. 88] застерігають про можливість виникнення певних неузгодженостей в теоретичній площині та практичній реалізації державної політики, наголошуючи на підвищенні відповідальності уряду, стверджують, що «Законодавча гілка визначає політичний курс, виконавча – на його основі розробляє і втілює в життя державну політику, судова – виносить рішення щодо спорів, що виникають у зв'язку з ними. Насправді, функції окремих гілок влади не так просто ідентифікувати та розвести між собою. Так, виконавча влада (особливо у парламентських демократіях) нерідко несе значну частку відповідальності за ініціювання та формулювання політичного курсу, навіть якщо офіційно ці функції належать законодавчому органу».

У потужному восьмитомному виданні «Енциклопедія державного управління», попри розкриття сутності різновидів політики (аграрна, соціальна, воєнна, внутрішня, економічна та ін.), не сформульовано сутності понять «політика», «формування чи реалізація політики», «забезпечення формування політики» тощо.

Автори вже згадуваного видання «Державна політика» (2014 р.) стверджують, що «сама держава є головним суб'єктом формування державної політики» [4, с. 19]. В іншому підрозділі видання наголошується, що «Верховна Рада України є одним з основних суб'єктів формування та реалізації правової політики» [4, с. 22]. Така сентенція наводить на думку, що окрім головного законодавчого органу держави, є ще й інші основні суб'єкти формування політики. Разом з цим, автори цього видання аргументують, що «сама уряд як вищий орган у системі органів виконавчої влади *забезпечує реалізацію* єдиної державної правової політики, безперервне та послідовне виконання законодавства, ... організовує діяльність вищих центральних органів виконавчої влади (міністерств, комітетів) у сфері правової політики» [4, с. 22]. Беручи до уваги назву підрозділу «1.5. Механізм і моделі *формування* державної політики», автори вказаного видання послуговуються, натомість, іншою категорією – «*вироблення* державної політики», розглядаючи цей процес як «сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо)» [4, с. 23].

Деякі науковці, які аналізують процеси формування та реалізації державної політики теж грішать тим, що, на жаль, не розмежовують сутність двох понять: «забезпечення формування» і «формування» державної політики. Наприклад, М.О. Дурман, посилаючись на Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (2014 р.) і наводячи його норму: «Кабінет Міністрів України *забезпечує проведення* державної політики», робить висновок: «таким чином *формування, здійснення та відслідковування* державної регуляторної політики є одним із ключових завдань Кабінету Міністрів України» [5, с. 98]. Розмірковуючи над цим твердженням, доходимо висновку, що поняття «забезпечення формування державної політики» і «формування державної політики» М.О. Дурман не диференціює, а також про те, що у його розумінні – вони ідентичні.

У руслі цих міркувань дотримуємось іншого підходу і детальнішим аналізом законодавства спробуємо підтвердити правильність наших переконань.

У нещодавно прийнятій Стратегії зовнішньополітичної діяльності України, затвердженій указом Президента України від 26.08.2021 р. [15], не зовсім однозначно визначена роль Міністерства закордонних справ. У п. 242 Стратегії Міністерство закордонних справ України координує діяльність державних органів <...> і забезпечує їх необхідною інформацією, розробляє та вносить в усталеному порядку на розгляд Президента України до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів пропозиції з питань зовнішньополітичної діяльності.

У п. 243 Стратегії фіксується «забезпечення єдності зовнішньополітичного курсу держави передбачає узгодження діяльності, що проводиться державними органами у сфері зовнішньоекономічних зносин із Міністерством закордонних справ України як центрального органу виконавчої влади, *відповідальним за формування та реалізацію* єдиної державної політики у сфері зовнішніх зносин».

Чи дійсно це так, чи відповідають ці твердження про формування державної політики міністерствами законодавству України, де компетенційна перевага надана парламенту у формуванні як уряду – вищого органу виконавчої влади, так і державної політики. Ці питання потребують з'ясування.

Усі найважливіші питання життєдіяльності суспільства регулюються шляхом прийняття Конституції та законів. Державна політика формується, насамперед, шляхом прийняття законів, а вже потім, йде їх виконання – реалізація через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів, рішень державних органів та органів місцевого самоврядування.

Інша справа – напрацювання рекомендацій щодо формування державної політики, *забезпечення* її формування – тут неодмінна участь і Президента України, і Кабінету Міністрів України, і міністерств, і безумовно, їх директоратів. Це забезпечення проявляється у підготовці законопроектів, проведенні їх експертиз та не тільки, але в подальшому над цими проектами законів працюють народні депутати, комітети та апарат Верховної Ради України, та зрештою схвалюються або ж не отримують відповідної підтримки на сесійному засіданні Верховної Ради України. Законопроекти, схвалені Верховною Радою України, подаються на підпис Президенту та оприлюднюються. Тому, навіть із цих міркувань коректніше стверджувати, що головна роль у формуванні державної політики у парламентсько-президентській республіці Україні належить саме Верховній Раді України, а виконавча влада лише забезпечує цей процес формування та реалізує державну політику.

Наші рефлексивні роздуми підтверджуються нормами Конституції України, законами і підзаконними нормативно-правовими актами. Так норми п. 5 ст. 85 Конституції України гласять: до повноважень Верховної Ради України належать «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики», а положення п. 3 ст. 116 – «Кабінет Міністрів України забезпечує проведення <...> політики».

Норми ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [13] стверджують, що Кабінет Міністрів України *забезпечує* проведення державної політики у різних сферах і галузях, а норми ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [14], що «міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики». Ці самі норми у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» повторюються у ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 18.

Такі ж норми закладені і в багатьох інших законах і підзаконних актах. Наприклад, ч. 3 ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [12] унормовує ці позиції так: Верховна Рада України – «визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики...», Кабінет Міністрів України – «шляхом забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на реалізацію засад такої політики...».

У ст. 17 Закону України «Про зайнятість населення» [11] викладено перелік органів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення. До них належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади у сфері соціальної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада АР Крим та Рада Міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Подібні твердження містить діючий Закон України «Про державну службу» [10]:

- правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, <...> актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби (ст. 5);
- система управління державною службою охоплює: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби... (п. 1 ст. 12);

- Центральний орган виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах (ст. 13).

Ці самі норми перенесені й у Положення про Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. за № 500 [9], де у п. 1 чітко зафіксовано, що НАДС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який *забезпечує формування* та реалізує державну політику у сфері державної служби. Ця ж норма прописана й у пп. 1 п. 3, де серед основних завдань Національного агентства України з питань державної служби зазначено «*забезпечення формування і реалізація державної політики*».

Нашу позицію підтверджують І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко [1, с. 132], які зазначають, що «Верховна Рада України виконує функції вироблення єдиної антикорупційної стратегії, оскільки згідно зі ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, серед іншого, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Конкретніше ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює, що Верховна Рада України визначає засади антикорупційної політики (антикорупційну стратегію)».

У п. 2 ч. 1 діючого Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2011 р. за № 228 [8] йдеться про те, що міністерство *забезпечує формування* та реалізацію державної правової політики.

Висновки. Отже, серед зазначених законодавчих та інших підзаконних нормативно-правових актів вироблено єдиний підхід щодо прерогативи функції формування державної політики у всіх сферах та галузях саме Верховною Радою України у руслі основних положень Конституції України. Серед науковців єдність такої позиції – відсутня. Автори новоприйнятих стратегій заклали в їх основу хибні положення стосовно структурно-функціональної ролі міністерств у частині формування та реалізації державної політики, змінюючи відповідно парадигму державного управління у частині його реформування.

Сучасна європейська практика державного управління розмежовує функції розроблення та реалізації політики. Тому за умови, коли обидві функції виконуються однією і тією ж гілкою влади, створюється підґрунтя для виникнення потенційного конфлікту інтересів, оскільки політика може бути сформована для відображення інтересів органу, що її впроваджує. Звичайно, центральний орган виконавчої влади, особливо міністерства мають бути залучені до процесу розроблення, тобто забезпечення формування державної політики, але остаточне затвердження будь-яких законопроектів, чи то президентських, чи урядових – прерогатива парламенту.

Якщо ж уряд через міністерства (директорати) самостійно формуватиме державну політику та самостійно її реалізуватиме – це може стати серйозним порушенням системи стримування та противаг між законодавчою та виконавчою гілками влади. Тобто, це означає, що не може один і той самий орган виконавчої влади, навіть основний орган у системі центральних органів виконавчої влади, самостійно визначати собі завдання і, відповідно, їх вирішувати.

Отже, міністерства чи його директорати можуть виробляти, готувати – забезпечувати формування державної політики у певній сфері чи галузі, подавати відповідні пропозиції, законопроекти, але остаточно з основними напрямками формування і розвитку як зовнішньої, так і внутрішньої політики – визначається парламент, тобто Верховна Рада України. Саме такий алгоритм формування державної політики закладено у Конституції України, законах і підзаконних нормативно-правових актах. Відтак, будь-які стратегії, їх сутність повинні чітко відповідати чинному законодавству.

Тому, якщо у стратегіях стверджується «відповідно до законодавства», то це його потрібно виконувати і слідувати нормам Конституції, законів та інших нормативно-правових

актів. В іншому випадку, прийняті стратегії реформування державного управління йдуть у розріз із чинним законодавством.

Сам термін «забезпечити» означає готувати, підготовлювати з урахуванням умов, чинників, способів забезпечення та реалізації цього процесу. Тому у прийнятій Стратегії [16], щоб вона відповідала чинному законодавству, необхідно зробити також поправку і не лише замість «міністерства, директорати міністерств формують державну політику» змінити на «міністерства, директорати міністерств забезпечують формування державної політики», але й наповнити цей процес відповідним змістовим навантаженням.

Список використаних джерел:

1. Бондар І. С., Горник В. Г., Кравченко С. О., Кравченко В. В. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні. К.: Ліра-К, 2020. 192 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ Перун, 2001. 1440 с.
3. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006. 381 с.
4. Державна політика: підручник. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
5. Дурман М. О. Деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України. *Держава та регіони*. 2019. № 4 (68). С. 96-103.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
7. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. *Верховна Рада України*. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
12. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411 – VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166 – VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 р. «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України»: Указ Президента України від 26 серпня 2021 р. № 448/2021. *Президент України*. URL: <https://www.president.gov.ua>
16. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
17. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

УДК 351.851:378

Олександр Конотопенко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат філософських наук, доцент
e-mail: consa@ukr.net

Сергій Лапшин

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат історичних наук, доцент
e-mail: lapsinsergij@gmail.com

ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКЛАДУ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ)

У статті на основі аналізу нормативно-правової бази, практичного досвіду проаналізовано особливості впровадження та функціонування державно-громадської моделі управління освітою в Україні.

Проаналізовано дослідження проблем державно-громадської моделі у сфері освіти в Україні вітчизняними та закордонними науковцями. Проте, питання управління освітою на державно-громадських засадах є недослідженими та потребують уваги: відсутні комплексні та глибокі дослідження особливостей державно-громадської моделі управління освітою. Актуальність дослідження ґрунтується на тому, що трансформаційні процеси, які відбуваються в суспільно-політичній, економічній, духовній, освітній сферах України, передбачають розширення повноважень та впливу інститутів громадянського суспільства.

Подано історичне підґрунтя провадження державно-громадської моделі публічного управління системи освіти. Сформульовано поняття «державно-громадська модель», охарактеризовано моделі державно-громадського управління у сфері освіти. Проаналізовано особливості реалізації державно-громадського управління у Комунальному закладі «Загальноосвітня школа I-III ступенів № 19 Вінницької міської ради». Охарактеризовано компетенцію та особливості функціонування інститутів громадянської структури управління школи: 1) загальні збори; 2) піклувальна рада; 3) рада школи; 4) учнівське самоврядування.

Визначено пріоритетні напрямки реформування публічного управління в системі освіти України.

Ключові слова: публічне управління, освіта, громадськість, модель, школа.

Olexander Konotopenko, Sergij Lapshin

PUBLIC MANAGEMENT OF THE EDUCATION IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF A GENERAL SECONDARY EDUCATION INSTITUTION)

In the article on the basis of the analysis of normative-legal base, practical experience the peculiarities of introduction and functioning of the state-public model of education management in Ukraine are analyzed.

The research of problems of the state-public model in the field of education in Ukraine by domestic and foreign scientists is analyzed. However, issues of education management on a public basis are unexplored and need attention: there is no comprehensive and in-depth study of the features of the state-public model of education management. The relevance of the study is based on the fact that the transformation processes taking place in the socio-political, economic, spiritual, educational spheres of Ukraine involve the expansion of the powers and influence of civil society institutions.

The historical basis of the state-public model of public administration of the education system is given. The concept of «state-public model» is formulated, the models of state-public management in the field of education are characterized. The peculiarities of the implementation of state and public administration in the Municipal Institution «General School of I-III degrees № 19 Vinnytsia City Council» are analyzed. The competence and features of functioning of institutes of civil structure of

management of school are characterized: 1) general meeting; 2) the board of trustees; 3) school board; 4) student government.

The priority directions of public administration reform in the education system of Ukraine are determined.

Key words: public administration, education, public, model, school.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, які відбуваються в суспільно-політичній, економічній, духовній, освітній сферах України, передбачають розширення повноважень та впливу інститутів громадянського суспільства. Одним із способів залучення суспільства до контролю за діяльністю влади у освітній сфері є державно-громадське управління. Даний тип управління не є новим, але нині він є пріоритетним напрямом наукових пошуків і практики, став декларованою законодавчо-правовою нормою (Закон України «Про освіту», прийнятий 5 вересня 2017 р. регламентує особливості впровадження та функціонування державно-громадського управління в освітній сфері), що детермінує прискорений розвиток демократичного режиму і децентралізації політики у освітньому середовищі.

Національна доктрина розвитку освіти України передбачає, що сучасна система управління освітою повинна розвиватися як державно-громадська, і має враховувати регіональні особливості, тенденції до автономії навчальних закладів, конкурентоспроможність їх освітніх послуг.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У більшості з праць з визначення аспектів державно-громадського управління висвітлено різні аспекти управління в системі освіти. Методологічне значення для розуміння й усвідомлення проблем державного управління освітою в нових соціально-економічних умовах мають положення, викладені в працях В. Андрущенка, Л. Гаєвської, С. Гончаренка, Д. Дзвінчука, І. Зязюна, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, І. Лопушинського, Т. Лукіної, В. Лутая, В. Майбороди, С. Майбороди, Р. Науменко, В. Огаренка, Л. Паращенко, В. Пікельної та ін.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних науковців, які досліджували державну політику у сфері освіти. Проте, питання управління освітою на державно-громадських засадах є не дослідженими та потребують уваги науковців: відсутні комплексні та глибокі дослідження особливостей державно-громадської моделі управління освітою.

Мета статті полягає у дослідженні теоретичних і методологічних засад державно-громадського управління закладами освіти та з'ясуванні основних аспектів щодо реформування управління освітою на державно-громадських засадах.

Виклад основного матеріалу. Історичним підґрунтям формування сучасних підходів до державно-громадського управління в сфері освіти України є звичаєве право часів Київської Русі, Магдебурзьке право, військово-адміністративне самоврядування часів Української козацької держави, II Універсал Центральної Ради та Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. [3, с. 257]

Державно-громадське управління у 20-х рр. ХХ ст. було широко представлене діяльністю Ради школи, які мали досить значні повноваження. «До відання шкільної ради належало: а) видання інструкцій, наказів і постанов у справах, що стосуються всіх установ шкільного закладу; б) обрання президіуму шкільного закладу та завідуючого навчальною частиною відділу з-поміж кандидатів, котрих виставляють відділи, та подання їх через повітові народні освіти на затвердження Губнаросвіти; в) розгляд і затвердження річного звіту про наукову, шкільну та практичну діяльність шкільного закладу...; е) розгляд загального кошторису видатків і прибутків по шкільному закладу, який подається на затвердження органів управління шкільного закладу...; ж) прохання про зміну й доповнення положення про шкільний заклад і керування ним; й) оповіщення про конкурси на заміщення вчительських вакансій згідно зі спеціальними приписами про обрання вчителів...; о) навіть відділам із приводу ведення предметів і навчальної роботи учнів, коли вони незадоволені вчителями...».

Також поширеними були піклувальні ради, які користувались авторитетом. Про це свідчить той факт, що «почесні попечителі та наставники закладів освіти мали статус державних службовців» [2, с. 51-54].

Сучасна історія самоврядування в Україні починається в 1990 р. із закону «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» і продовжує свій розвиток в рамках реалізації політики децентралізації [1, с. 8].

На нашу думку, поняття державно-громадське управління в освіті доцільно розділяти як явище демократичних відносин, узгоджених взаємодій між державою та громадянським суспільством. Важливу роль у розумінні сутності феномену державно-громадського управління освітою відіграють такі його принципи: незалежності й паритетності органів державного і громадського управління освітою; комплексного використання економічних та інших ресурсів держави й суспільства.

Співпраця між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства може мати такі моделі: 1) структурно-громадський супровід; 2) інформаційно-громадський супровід; 3) субординаційно-проміжне партнерство.

Сутність державно-громадського управління у сфері освіти – громадська складова передбачає з одного боку – дієвий контроль, з іншого боку – ініціативність та високий рівень вимог до освітньої діяльності. На нашу думку, участь громади в управлінні освітою дозволяє поглибити співробітництво навчальних закладів і громадських організацій, підвищити роль місцевого самоврядування в управлінні освітою.

Впровадження державно-громадського управління у сфері освіти дає змогу надати освіті гуманістично-інноваційного характеру, що забезпечить зміцнення демократичних трансформацій в управлінні освітою та сприятиме розвитку освіти в цілому.

Проаналізуємо особливості реалізації державно-громадського управління на прикладі КЗ «Загальноосвітня школа І-ІІІ ступенів № 19 Вінницької міської ради» (Далі – ЗОШ №19 ВМР). Громадська складова управління ЗОШ № 19 ВМР має таку структуру: 1) загальні збори; 2) піклувальна рада; 3) рада школи; 4) учнівське самоврядування.

Докладніше проаналізуємо особливості організації, повноваження кожної структури. Відповідно до пункту 7.8 Статуту школи органом громадського самоврядування закладу є загальні збори колективу, які скликаються не менш як один раз на рік. Склад загальних зборів: 1) педагогічний колектив закладу у повному складі; 2) батьківські комітети всіх класів закладу; 3) старшокласники, які обрані до складу ради [4].

Загальні збори заслуховують звіт директора про здійсненні керівництва закладом, розглядають питання навчально-виховної, методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності закладу. Крім того, за рішенням загальних зборів можуть створюватися та діяти рада закладу, а також піклувальна рада, учнівський комітет, батьківський комітет, методичні об'єднання, комісії, асоціації та ін. До складу ради шляхом обрання включаються представники педагогічного колективу, учнів школи, батьків і громадськості.

Основними завданнями піклувальної ради є: 1) сприяння створенню та раціональному використанню фонду загальнообов'язкового навчання; 2) стимулювання творчої праці педагогічних працівників та учнів (вихованців); 3) сприяння соціально-правовому захисту учасників навчально-виховного процесу.

Метою діяльності ради ЗОШ № 19 ВМР є: 1) сприяння демократизації та гуманізації навчально-виховного процесу; 2) розширення колегіальних форм управління навчальним закладом. Основними завданнями ради є: 1) сприяння духовно-моральному та фізичному розвитку учнів (вихованців) і набуття ними соціального досвіду; 2) ініціювання дій; 3) стимулювання морального та матеріального заохочення. Рада закладу діє на засадах: 1) законності, гласності, відкритості; 2) колегіальності ухвалення рішень; 3) добровільності та рівноправності членства.

Докладніше проаналізуємо компетенцію Ради закладу. Вона виконує такі функції: 1) організовує виконання рішень загальних зборів (конференції); 2) адміністрацією здійснює контроль за виконанням Статуту навчального закладу; 3) затверджує режим роботи

навчального закладу; 4) погоджує робочий навчальний план на кожен навчальний рік; 5) виступає ініціатором проведення добродійних акцій (ярмарків, конкурсів тощо); 6) розглядає питання родинного виховання; 7) сприяє педагогічній освіті батьків [4].

Важливою складовою громадського управління ЗОШ № 19 ВМР є учнівська рада, яка є органом учнівського самоврядування у навчальному закладі [5; С.50]. Учнівське врядування ЗОШ №19 ВМР регламентує свою діяльність на підставі нормативно-правових актів: Конституції України, Законів України «Про освіту», «Про громадські організації», Статуту школи, Всесвітньої декларації про права дитини.

Емпіричні дослідження свідчать, що учасники освітнього процесу (адміністрація школи, вчителі, учні, представники громадськості) визначають високу важливість та ефективність державно-громадського управління освітою, яке дозволяє нівелювати проблемні питання організації освітнього середовища в Україні та наблизити її до реальних вимог інформаційного суспільства. У ЗОШ № 19 ВМР не лише активно впроваджена державно-громадська форма управління, а й визначено пріоритет розвитку освітнього закладу на засадах громадсько активної школи. Проте, успішність даної діяльності вимагає проведення комплексу реформ у сфері державного управління та місцевого самоврядування, результат яких має філософськи й ідеологічно відповідати задекларованим особистісно-орієнтованому та компетентнісному підходу до навчання.

Таким чином, вивчення вітчизняного та закордонного досвіду державно-громадського управління, свідчить про те, що створення адекватної, прогнозованої моделі державного управління освітою, здатної ефективно забезпечити та динамічно реалізовувати ідею демократизації врядування в Україні (у тому числі в освіті), неможливе без залучення у цей процес громадськості, точніше без втілення в життя нової моделі - системи державно-громадського управління освітою.

Взаємодія органів влади з громадськістю має здійснюватися на засадах відкритості та прозорості. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю стає можливим здійснення контролю громадськості за діяльністю влади. Саме органи публічного управління повинні шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми та форми, що виступає показником повноцінного залучення громадськості, здійснювати цілеспрямовані дії для того щоб населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та в процесах прийняття освітянських управлінських рішень.

Висновки. Під державно-громадським управлінням освітою розуміємо прийняття колегіальних управлінських рішень з метою забезпечення оптимального й ефективного результату його діяльності шляхом поєднання на паритетній основі діяльності державних та громадських організаційних структур, створених та активно функціонуючих у закладі освіти. Державно-громадське управління є не новим, але нині пріоритетним напрямом наукових пошуків і практики державної влади в демократичному суспільстві. У контексті зазначеного та на основі експериментальних даних зроблено висновок про те, що законодавче закріплення державно-громадського управління з обґрунтуванням варіативних моделей і запропонованих шляхів реалізації вченими і практиками не гарантує його сприйняття та запровадження на всіх ієрархічних рівнях системи управління освітою в країні.

Зауважимо, що державно-громадське управління освітою в Україні забезпечується демократичними принципами управління, розвитком самоврядних організацій та характеризується узгодженістю дій між державою, громадянським суспільством, органами управління. Основні напрямки реформування системи управління у сфері освіти: державно-громадське управління надає можливість ефективно впливати на процеси в системі освіти; державно-громадське управління стимулює активну громадянську підготовку юнацтва і дозволяє кожному школяреві реально познайомитися з владними структурами, а також проявити себе у сфері культурної та суспільно-громадської діяльності; необхідно подолати ситуацію нівелювання ролі учасників освітнього процесу, коли вважається, що від школи нічого не залежить, як і від самих школярів, учителів і громади; потребує впровадження

фінансова автономія та спрощення введення фінансово-економічної діяльності, ведення прозорості фінансової звітності й планування кошторису закладу освіти; необхідно змінити світогляд громадськості щодо розгляду школи як витратної статті та «неприбуткового проекту вирощування» громадян на користь розпорядника коштів, яка сама спроможна заробляти гроші, а не лише «марно витратити»; сучасна школа повинна бути громадсько-активною за бажанням колективу і громади мікрорайону або ініціативних батьків; державне фінансування закладів освіти недостатнє – на нього не можна повноцінно здійснювати ефективну роботу закладу, тому вважаємо потрібним залучати громаду на паритетних умовах.

Таким чином, запровадження державно-громадського управління у системі освіти відповідає загальним тенденціям розвитку трансформаційних процесів України, які орієнтуються на активне використання потенціалу громадськості. Імплементация даної моделі дозволяє якісне зростання рівня освіти, яка відповідає вимогам інформаційного суспільства.

Список використаних джерел:

1. Гасвська Л.О. Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (др. пол. XIX – по. XX ст.): авт. дис. д-ра наук з держ. упр. К., 2010. 36 с.
2. Інструкція повітовим відділам народної освіти та шкільним закладам *Пролетарська освіта*, К., 1920. С.51-54.
3. Кравченко В.В. Державне управління шкільною освітою як об'єкт теоретичного аналізу *Вісн. НАДУ*. 2005. № 1. С.256–262.
4. Статут КЗ «Загальноосвітня школа I-III ступенів № 19 ВМР». URL: <http://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfEducation/ShowContent.aspx?ID=2>.
5. Учнівське самоврядування: досвід, тенденції, пропозиції. Тернопіль: Вид. «Астон», 2001. 96 с.

УДК 340.11; 340.12

Олександр Яременко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського
кандидат наук з державного управління, доцент
e-mail: oleksandr.yaremenko@vspu.edu.ua

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У ВІРТУАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ

В статті досліджено теоретичні проблеми правового регулювання інформаційних відносин у віртуальному просторі. Проаналізовано процеси віртуалізації соціуму, викликаного активним розвитком інформаційно – комп'ютерних технологій, внаслідок чого виникає новий синтетичний життєвий простір соціуму, який перебуваючи в стані високої динаміки, постійно розширює свої кордони – віртуальний простір. Запропоновано авторське визначення віртуального простору як штучно створеного творчою працею людини чи робототехніки фізично неідентифікованого нематеріального транскордонного інфраструктурного середовища, в якому, за допомогою аудіовізуальних технічних засобів з електронно – цифровою природою, наявні дистанційні можливості інформаційної діяльності, соціальних комунікацій, взаємодії із навколишнім світом, управління соціальними системами та фізичними об'єктами.

В якості методологічної основи для ідентифікації віртуального простору запропоновано аналіз її складових, серед яких виділено забезпечувальні, організаційно-функціональні, комунікаційні та інформаційні аспекти.

Зроблено висновок про те, що правове регулювання суспільних відносин в кібернетичному просторі пов'язано із певними складнощами, однак, є актуальним, оскільки, в сучасних переважна більшість інформаційних відносин функціонує саме в ньому. Суб'єктам нормотворчості слід здійснювати системну роботу щодо прийняття правових актів, які

регулюють інформаційні відносини в кібернетичному просторі, з дотриманням принципу верховенства права.

Ключові слова: віртуальний простір, віртуальна реальність, інформаційні відносини, правове регулювання.

Oleksandr Yaremenko

THEORETICAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INFORMATION RELATIONS IN VIRTUAL SPACE

The theoretical problems of legal regulation of information relations in cyberspace are investigated in the article. The processes of virtualization of the society caused by the active development of information and computer technologies, as a result of which a new synthetic living space of the society arises, are analyzed. This space is in a state of high dynamics, constantly expanding its boundaries – virtual space. The author's definition of virtual space as an physically unidentified intangible cross – border infrastructure environment artificially created by human or robotics creative work is offered. In this space, with the help of audiovisual technical means with electronic – digital nature, there are remote opportunities for information activities, social communications, interaction with the outside world, management of social systems and physical objects.

As a methodological basis for the identification of virtual space, an analysis of its components is proposed, among which the support, organizational and functional, communication and information aspects are highlighted. It is concluded that the legal regulation of public relations in cyberspace is associated with certain difficulties, however, is relevant because, in modern times, the vast majority of information relations operate in it.

Subjects of rule-making should carry out systematic work on the adoption of legal acts governing information relations in cyberspace, in compliance with the principle of the rule of law.

Key words: virtual space, virtual reality, information relations, legal regulation.

Постановка проблеми. В сучасних умовах відбувається трансформація інформаційної сфери соціуму, яка викликана високими темпами розвитку її комп'ютерно-технологічної складової, що знаходить свій прояв у виникненні нових типів і видів інформаційної взаємодії та інформаційної діяльності. Впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій змінює традиційні уявлення про матерію, простір та час, створює нові форми та виміри соціального буття та світосприйняття. Завдяки використанню комп'ютерної техніки та програмного забезпечення в людини виникають можливості створювати цифрові версії багатьох суспільних інститутів та явищ, моделювати індивідуальну та колективну поведінку, здійснювати комунікації, уникаючи безпосередніх контактів. Як наслідок, паралельно з об'єктивним фізичним світом та суб'єктивними уявленнями про нього, виникає нова реальність, яка отримала назву «віртуальної», а поряд з традиційним фізичним простором інституалізується цифровий віртуальний простір.

Віртуалізація соціуму відбувається надшвидкими темпами і обумовлює необхідність адекватної адаптації людини до цього феномену та ефективної взаємодії з ним. Як зазначають Дзьобань О. і Рубан О., важливою умовою для функціонування особистості у сучасному інформаційному середовищі стають процеси соціальної комунікації, які стали можливими завдяки віртуалізації сучасного суспільства. Зміни у сфері виробництва, у культурному середовищі, у мовному середовищі спричиняють зміну в моделях поведінки людини [12, с. 10].

Дзюндзюк В. підкреслює, що сучасний етап інформаційного суспільства відкриває широкі перспективи розвитку людини, що допускає множинність реальностей, використовує інформаційно-культурні ресурси за допомогою різних технічних і технологічних форм, але при цьому усвідомлює свою «відносну» включеність у ці реальності та визнає первинність реального буття у фізичному і соціокультурному просторі. З іншого боку, існує побоювання того, що комп'ютерні інформаційно-комунікативні середовища (у тому числі віртуальна

реальність), що формуються за допомогою технічних засобів, з часом все більше підмінятимуть собою звичайну реальність, зменшуючи усвідомлення «відносності» включеності в них, все більше впливатимуть на формування особи та її ідентичність [13, с. 3].

Феномен цифрової віртуальності неминуче впливає на поведінку людини, трансформує значну частину суспільних відносин і, відповідно, формує систему соціальних регуляторів, серед яких право, покликане відіграти ключову роль. При цьому, важливе значення має юридична наукова думка, яка може відіграти як стимулюючу, так і гальмуючу функцію в нормотворчих процесах, що актуалізує дослідження в цій царині.

Аналіз джерел та останніх досліджень свідчить про наявність високого інтересу до проблематики взаємодії віртуального простору та соціуму. Так, філософсько-соціологічну сутність віртуалізації суспільних відносин здійснено в наукових доробках дослідників Ф. Бікоки, Д. Бласковича, О. Данильяна, О. Дзьобаня, Е. Кастельса, Д. Лоуміса, П. Луненфельда, Г. Рейнголда, Д. Шеєра та інших.

Правові аспекти розвитку інформаційних відносин в умовах віртуалізації проаналізовано в працях О. Баранова, К. Бесякова, В. Брижка, О. Довганя, О. Золотар, Р. Еннана, Л. Новак-Каляєвої, Л. Майданик, Т. Кагановської, О. Кохановської, І. Коржа, В. Пилипчука,

Характерною рисою наукових досліджень в цій царині є поліваріантність трактувань віртуальної простору, їх взаємозв'язку з правовою дійсністю. Відповідно, ця тематика потребує подальшого наукового аналізу.

Метою статті є аналіз теоретичних уявлень щодо поняття «віртуальний інформаційний простір», а також проблеми його інституалізації правовими засобами та впорядкування суспільних інформаційних відносин, опосередкованих віртуальним простором.

Виклад основного матеріалу. Внаслідок процесів віртуалізації виникає новий синтетичний життєвий простір соціуму, який перебуваючи в стані високої динаміки, постійно розширює свої кордони. Науковцями цей феномен позначається різними термінами – віртуальна реальність, віртуальний світ, модельований світ, штучний віртуальний світ, віртуальне середовище тощо. З технологічної точки зору також розрізняють віртуальну реальність (повністю штучне цифрове середовище, проникнення в яке відбувається за допомогою спеціальної гарнітури); доповнена реальність (середовище в якому віртуальні об'єкти накладаються на реальні за допомогою електронних пристроїв); змішана реальність (середовище в якому віртуальні об'єкти можуть взаємодіяти з реальними) [6].

Сучасні дослідники виділяють кілька сфер, де віртуальні технології розвиваються надзвичайно високими темпами - це інженерія, дизайн, відеоігри, освіта, туризм, архітектура, торгівля нерухомістю, підготовка кадрів, військові навчання та медична практика [7, с. 7]. Слід зазначити, що застосування розширеної віртуальної реальності суттєво підвищує ефективність діяльності в цих та інших галузях і характеризується високим рівнем популярності та економічної рентабельності.

Водночас, поява цифрового віртуального інформаційного простору спричинила глобальну трансформацію інформаційних відносин, сформувала інноваційні форми інформаційної діяльності, створила широкі можливості для різноманітних соціальних комунікацій незалежно від фізичного місцезнаходження учасників.

Виходячи з високого рівня абстрактності поняття «віртуальний інформаційний простір», видається, що необхідною методологічною основою його ідентифікації є аналіз складових, серед яких можна виділити забезпечувальні, організаційно-функціональні, комунікаційні та інформаційні.

Забезпечувальна складова віртуального простору включає в себе три компоненти: технічний-матеріальні об'єкти, здатні створити відповідне функціональне середовище (електронно-обчислювальні машини, сервери, комунікаційні пристрої, монітори тощо); енергетичний – системи живлення, без яких не може працювати комп'ютерна техніка (електроенергія, електромережі, стаціонарні засоби живлення та альтернативні джерела енергії); інтелектуальний – нематеріальні творчі доробки, які дають можливість

використовувати техніку для «проникнення» у віртуальний простір і взаємодіяти в ньому (програмне забезпечення).

Організаційно-функціональну складову віртуального простору становлять глобальні та локальні мережі та потенційні можливості, які надають окремим індивідуумам, суспільству та державі, і які реалізуються за власною волею або в силу нормативних приписів.

Комунікаційна складова віртуального простору забезпечує інтерактивне спілкування у різноманітних проявах (аудіо та відео зв'язок, електронні повідомлення, онлайн-анкети та опитування, реєстраційні форми, форми для онлайн-замовлень тощо).

Інформаційна складова віртуального простору – це впорядкований та стихійний контент, який міститься на електронних носіях інформації та до якого можливий он-лайн чи оф-лайн доступ (веб-сайти, бази даних, електронні реєстри тощо).

Таким чином, віртуальний інформаційний простір в загальному розумінні можна визначити як штучно створене творчою працею людини чи робототехніки фізично неідентифіковане нематеріальне транскордонне інфраструктурне середовище, в якому, за допомогою аудіовізуальних технічних засобів з електронно – цифровою природою, наявні дистанційні можливості інформаційної діяльності, соціальних комунікацій, взаємодії із навколишнім світом, управління соціальними системами та фізичними об'єктами.

Практична функціональність віртуального світу неминуче «втягує» її під вплив соціальних регуляторів – моральних, етичних, правових. При цьому, процеси становлення соціального регулювання відносин у віртуальному світі, в якійсь мірі, повторюють аналогічні процеси, які відбувалися історично у світі реальному. Зокрема, як зазначає І. Шамша, в мережі Інтернет діють заборони («бани»), які відіграють ту ж саму роль що і табу в первісних суспільствах і є різновидом соціальних норм. Розглядаючи заборони як моральні норми, науковець підкреслює необхідність адаптації Інтернету до людської сутності, «олюднення» віртуальної реальності [16, с. 61].

В юридичній науці дискусія щодо взаємозалежності права та віртуальної реальності має тривалу історію. Так, Лазарев В. ще в 1980 р. висловив думку, згідно з якою використання електронно-обчислювальних машин та впровадження автоматизованих систем управління не обов'язково призведуть до розширення правової сфери [15, с. 65]. В свою чергу, суддя Апеляційного суду Сьомого округу Сполучених Штатів Америки Ф. Істербрук, виступаючи у 1996 році на конференції в Чиказькому університеті, порівняв необхідність правового регулювання в кіберпросторі з прийняттям закону «Про коня». Він зазначав, що існує багато правових відносин, де об'єктом виступають коні: їх купівля – продаж, жорстоке поводження з ними, ліцензування участі в спортивних змаганнях, ветеринарний догляд і т. д., однак ніхто не ставить питання про створення науки «право коня». Відповідно, на його думку, при аналізі проблем правового регулювання спеціальних сфер, якою є кіберпростір, доцільно застосовувати загальні методи юриспруденції [3, с. 11].

На думку Баранова О., у філософському сенсі немає підстав вважати реальність та віртуальність еквівалентними поняттями, а значить немає підстав вважати, що якісь суспільні відносини можуть самостійно та автономно реалізовуватися у віртуальній реальності. Введення абстрактних понять «віртуальний простір», «інтернет-середовище», «кібернетичний простір», які відображають умовне уявлення щодо певних процесів, що супроводжують його діяльність може бути виправдане тільки з точки зору методологічного виділення деякої сукупності явищ при проведенні досліджень в певних наукових сферах, за винятком юридичної, яка розглядає суспільні відносини, що мають місце виключно в реальному об'єктивному світі [9, с. 213, 215].

Водночас, Дзьобань О. П. зазначає, що категорія «віртуальний світ» втілює у собі подвійний сенс – уявність (вигаданість) та справжність (істинність) одночасно. Віртуальна реальність – це мережевий феномен, що свідчить про новий тип просторово-часових відносин, про уникнення ієрархічності як принципу існування систем, заміну матеріальності тілесністю, про одноплосщинність мінливих змістів подій у вимірі правового дискурсу. Науковець підкреслює, що у праві, як соціальній сфері, діє логіка віртуальності. Віртуальний простір

права утворюється через інформаційно-комунікативну активність суб'єктів правовідносин, кожен з яких являє свою симулятивну реальність правової ситуації. Кінцева кількість можливих світів (тобто уявних варіантів скоєння злочину, ступеня провини злочинця, фактів справи та їх доведеності, винесення справедливого вердикту) взаємодіють і систематизуються у динамічному неоднозначному синергетичному полі права [11, с. 13].

Райденберг Р., обґрунтовуючи необхідність встановлення правил поведінки в кіберпросторі, як аналогію наводить історичний процес становлення норм міжнародної торгівлі. Він зазначає, що в середні віки купці, подорожуючи по Європі з метою торгівлі на ярмарках, ринках та морських портах, відмічали, що відмінності між місцевим, феодальним, королівським та церковним законодавством створюють високий рівень невизначеності та додаткові труднощі для розвитку торгівлі. Вони прийшли до висновку про необхідність створення загальних правил міжнародної торгівлі, що має сприяти стабільності та довірі. Згодом звичаєве право та практика торговельних відносин перетворилися на окремий закон, відомий як «Lex Mercatoria», який мав домінуюче значення над локальними нормами та закріпив справедливий статус учасників комерційних відносин. Аналогічно, в епоху мережевих та комунікаційних технологій, учасники інформаційних відносин, «подорожуючи» інформаційною інфраструктурою стикаються з нестабільним та невизначеним середовищем внаслідок значної кількості суперечливих регулятивних актів та норм, що обумовлює необхідність уніфікації законодавства [1].

Кеш Е. безспідставно вважає, що перехід від технологій друку до електронних інформаційних технологій створює для права середовище, яке є менш фіксованим, менш структурованим, менш стабільним і, отже, більш універсальним і мінливим. Правотворчість – це процес, орієнтований на роботу з інформацією та поява нових способів роботи з інформацією обумовлює необхідність нових форм функціонування права, відмінних від тих, які існували коли засобом комунікації був друк. Певні труднощі щодо усвідомлення людиною динаміки інформаційних процесів і необхідності їх регулювання науковець пояснює нематеріальною природою цього явища світу. Він пише «...люди швидше сприймають зростання на 10 відсотків цін на бензин, ніж усвідомлюють вплив десятикратного збільшення ємності мікросхем комп'ютерної пам'яті. Матеріальні зміни конкретні та реальні, зміни інформаційних об'єктів здаються дуже абстрактними та містичними» [5, с. 65].

Професор Лондонської школи економіки Мюррей А. у своєму виступі на конференції Британської та Ірландської асоціації права в університеті Ліверпуля, зазначив, що процеси юридичного опосередкування кіберпростору здійснювалося в чотири етапи – кіберлібертаріанізм, кіберпатерналізм, децентралізоване регулювання і кіберправо. На сьогодні питання про те, чи регулюється кіберпростір залишається в минулому, а проблема полягає в тому, як зробити це максимально ефективно із збереженням принципу верховенства права [2, с. 11].

Однією із основних проблем правового регулювання відносин в кіберпросторі є його транскордонність. Глобальні комп'ютерні комунікації перетинають територіальні кордони, створюючи нову сферу людської діяльності та ставлячи під сумнів значимість законів, що діють в межах географічних кордонів. При цьому, електронні комунікації створюють нове середовище, проникнення в яке здійснюється за допомогою моніторів і паролів, які відокремлюють віртуальний світ від «реального світу». Така ситуація потребує створення відповідних правових норм та правових інститутів, які є відмінними від традиційної доктрини, що базується на територіальній юрисдикції і які регулюватимуть нові явища, які не мають аналогів [4, с. 1367].

На нашу думку, розглядаючи проблему правового регулювання відносин у віртуальному просторі, слід виходити з того, ця категорія є теоретичною конструкцією, найбільш загальним поняттям, яке відображає один із ключових аспектів розвитку сучасного інформаційного суспільства – перехід на електронний (цифровий) формат соціальних комунікацій та функціонування інформаційної сфери, що трансформує більшість соціальних інститутів. Шукаючи шляхи впливу права на розвиток віртуалізації соціуму, слід спиратися на

базовий принцип, згідно з яким, предмет правового регулювання – це різноманітні суспільні відносини, які об'єктивно, за своєю природою можуть «піддаватися» нормативно-організаційному впливу і в даних соціально-політичних умовах вимагають такого впливу, здійснюваного за допомогою юридичних норм, всіх інших юридичних засобів, що утворюють механізм правового регулювання [8, с. 171]. Відповідно, перед суб'єктами нормотворчості постає завдання виявити ті аспекти суспільних відносин віртуалізації, які піддаються правовому регулюванню, а прийняті норми можуть бути реалізовані на практиці. При цьому, слід підкреслити, що цифрове суспільство, не змінює соціально-інформаційну природу людини, у зв'язку з цим, значна частина сформованих цивілізацією моральних, естетичних, культурних норм автоматично переносяться з традиційних інформаційних відносин на віртуальні. Водночас, віртуальність створює нові прояви інформаційної поведінки людини та формати соціальних комунікацій, і, як наслідок, породжує нові типи інформаційних суспільних відносин.

Трактування юридичної природи та сутності віртуальних інформаційних відносин в юридичній науці носить дискусійний характер. Еннан Р. застосовує поняття «правовідносини, що виникають з приводу функціонування мережі Інтернет (Інтернет-відносини)» і виділяє наступні їх ознаки: обмін інформації відбувається в електронній цифровій формі; віддаленість суб'єктів цих відносин у просторі; наявність суб'єктів, які не ініціювали ці відносини, проте мали організаційно-технічну можливість здійснити вплив на них; використання програмного забезпечення, технічних стандартів і протоколів; схильність цих відносин до саморегуляції; технологічна складність мережі Інтернет; поширені можливості порушення інформаційних прав суб'єктів цих відносин; технічний, культурний та освітній ценз суб'єктів цих відносин [14, с. 174].

Беляков К. застосовує поняття «віртуально-інформаційні правові відносини» розуміючи під ними взаємні відносини двох чи більше осіб із приводу майнових благ, що породжуються обставинами виникнення та існування в інформаційно-технологічному просторі, як результат комунікації та обміну даними в електронно-цифровій формі, що визначається наднаціональними ознаками на засадах юридичної рівності та автономії волі їх суб'єктів [10, с. 151].

Вважаємо, що застосування конструкції «віртуальні суспільні інформаційні відносини» є цілком обґрунтованим і вони мають ряд особливостей, притаманних тільки цьому виду, а саме:

- вони здійснюються шляхом використання комп'ютерної техніки та різноманітних електронних пристроїв;
- об'єктом цих відносин є інформація, в цифровому форматі, який придатний для обробки програмним забезпеченням;
- вони функціонують, в основному, в режимі реального часу (он-лайн), хоча допускається і режим оф-лайн;
- в них може брати одночасно невизначена кількість учасників незалежно від їх місцезнаходження;
- учасники можуть знаходитися під юрисдикцією різних держав і їх інформаційно-правовий статус може суттєво відрізнятись;
- в них допускається анонімність учасників чи участь під псевдонімом;
- однією із сторін може виступати носій штучного інтелекту (робот, бот, андроїд).

Висновки. Таким чином, віртуалізація соціуму призвела до виникнення транскордонних електронних комунікацій і створила штучне середовище, проникнення в яке здійснюється шляхом застосування комп'ютерної техніки і відповідного програмного забезпечення. В політико-правовій лексиці це середовище позначається як «віртуальний простір» або «кібернетичний простір». Вважаємо, що по відношенню до інформаційних процесів у віртуальній реальності застосування терміну «кіберпростір» є більш коректним і кореспондується із чинним законодавством України. Так, Закон України трактує кіберпростір

як середовище (віртуальний простір), яке надає можливості для здійснення комунікацій та/або реалізації суспільних відносин, утворене в результаті функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій з використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних.

Правове регулювання суспільних відносин в кібернетичному просторі пов'язано із певними складнощами, однак, є актуальним, оскільки, в сучасних умовах переважна більшість інформаційних відносин функціонує саме в ньому. Суб'єктам нормотворчості слід здійснювати системну роботу щодо прийняття правових актів, які регулюють інформаційні відносини в кібернетичному просторі, з дотриманням принципу верховенства права.

Важливе значення має координація нормотворчої діяльності національних органів України із відповідною діяльністю Європейського Союзу, який значну увагу приділяє врегулюванню цієї сфери, що може бути предметом подальших досліджень в цьому напрямку.

Список використаних джерел:

1. Reidenberg R. *Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules through Technology*. 1997. 76 *Tex. L. Rev.* p. 553.
 2. Murray A. *Looking Back at the Law of the Horse: Why Cyberlaw and the Rule of Law are Important*. *SCRIPTed*. 2013. № 10. p.310
 3. Easterbrook F. *Cyberspace and the Law of the Horse*. *University of Chicago Legal Forum*. 1996. p. 206 -217.
 4. Johnson, D. *Post D. Law and borders: The rise of law in cyberspace*. *Stanford law review*. 1996. p. 1367-1402.
 5. Katsh E. *Law in a digital world: Computer networks and cyberspace*. *Vill. L. Rev.* 38 .1993: 403.
 6. Bernard M. *The important difference between virtual reality, augmented reality and mixed reality*. *Forbes Magazine*. 2019. № 19.
 7. Parisi T. *Learning Virtual Reality*. O'Reilly Media, Inc. 2015. p. 1005 .
 8. Алексеев С. *Общая теория права: в 2 т. / С. С. Алексеев*. М: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.
 9. Баранов О. А. *Віртуальність і правове регулювання*. *Публічне право*. 2017. № 1. С. 210-218.
 10. Беляков К. І. *Понятійні та методологічні основи регулювання нових типів інформаційних відносин: «віртуальні правовідносини»*. *Lex Portus*. 2016. № 2. С. 47-63.
 11. Дзьобань О. П. *Правовий дискурс справедливості як віртуальна реальність права*. *Інформація і право*. 2013. № 2. С. 5-16.
 12. Дзьобань О. П., Рубан О. О. *Сучасна людина: безпекові проблеми адаптації до нового інформаційного середовища*. *Інформація і право*. 2019. № 1. С. 9-17
 13. Дзюндзюк В. Б. *Віртуальні співтовариства: потенційна загроза для національної безпеки*. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_4.
 14. Еннан Р. Є., *Правове регулювання відносин у мережі інтернет. IT право: проблеми і перспективи розвитку в Україні: збірник матеріалів науково-практичної конференції*. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2016. С. 172-182.
- Лазарев В. В. *Определение сферы правового регулирования*. *Правоведение*. 1980. № 5. С. 64-71.

УДК 35.071

Олена Охотнікова

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського
кандидат юридичних наук, доцент
e-mail: elena-probono@ukr.net

Вікторія Дорош

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського
здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня спеціальності 081 Право
e-mail: d.vika2222@gmail.com

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА В ДЕЯКИХ ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

У науковій статті на основі праць вітчизняних вчених, дослідників та сучасного законодавства проаналізовано актуальні питання публічного адміністрування планування використання земель. Наголошено на різних поглядах науковців щодо визначення поняття публічного адміністрування, вказано його співвідношення з терміном «державне управління» та виявлено недолік законодавства щодо відсутності розмежованості між ними. Авторами дослідження було проведено аналіз основних засад реалізації планування використання земель. Проаналізовано здійснення планування на різних рівнях діяльності суб'єктів публічного управління та зазначено форми й види здійснення планування в Україні. Акцентовано увагу на спеціальних органах влади, що здійснюють реалізацію планування як на державному, так і місцевому рівнях та проаналізовано основні їх завдання.

Окрім цього, авторами дослідження було зосереджено увагу й на визначенні особливостей багатоманітних моделей планування використання земель у зарубіжних країнах, зокрема, в Сполучених штатах Америки, Республіці Польща, Канаді та Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії. На основі цього аналізу визначено спільні риси форм здійснення публічного адміністрування планування використання земель в провідних державах світу. З урахуванням усіх недоліків та внесенням доповнень, які є необхідними для забезпечення успішного здійснення повноважень щодо реалізації планування суб'єктами публічного управління, авторами статті виявлено найбільш вдалу та ефективну модель здійснення планування в Україні. З'ясовано, яку роль публічне адміністрування планування земель відіграє в сфері земельних відносин в Україні та в провідних країнах світу.

Ключові слова: публічне адміністрування, планування, використання земель, Україна.

Olena Okhotnikova, Dorosh Viktoriia

SOME ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LAND USE PLANNING IN UKRAINE AND IN SOME LEADING COUNTRIES OF THE WORLD

The scientific article is based on the works of brightly scientists, researchers and modern legislation. Current issues of public administration of land use planning are analyzes. The different views of scholars on the definition of public administration are emphasized. The authors consider a relationship with the term «public administration» and the lack of legislation on the lack of distinction between them. The authors of the study analyze the basic principles of land use planning. The implementation of planning at different levels of activity of public administration entities is analyzed and the forms of planning in Ukraine and their types are indicated. We focus on special authorities that implement planning at state and local levels and analyze their main tasks.

In addition, the authors of the study focus on identifying the features of diverse land use planning models in foreign countries, in particular, in the United States, the Republic of Poland, Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Based on this analysis, we the common features of the forms of public administration of land use planning in the leading

countries of the world are identified. We have identified the most successful and effective model of planning in Ukraine, taking into account all its shortcomings and making additions that are necessary to ensure the successful realization of the authority to implement planning by public entities. The authors clarified the role of public administration of land plans in the field of land relations in Ukraine and in the leading countries of the world.

Key words: public administration, planning, land use, Ukraine.

Постановка проблеми. Істотну роль в сфері земельних відносин відіграє публічне адміністрування планування використання земель. Але незважаючи на всю важливість цієї діяльності, вона має багато недосліджених аспектів.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У статті проаналізовано наукові праці вітчизняних дослідників щодо питання планування використання земель. Основні засади реалізації планування в Україні та в зарубіжних країнах досліджували такі вчені як О. Ботезат, Д. Бусуйок, А. Даниленко, О. Задихайло, О. Кузьменко, О. Лебеденко, М. Максименюк, О. Миколенко, Д. Сацький, А. Третяк та Н. Філіпова. Але при наявності немалої кількості досліджень ця проблема вважається актуальною і потребує подальшого вивчення та вдосконалення.

Мета статті – на основі наукових праць вчених та сучасного законодавства проаналізувати публічне адміністрування планування використання земель та його реалізацію суб'єктами владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Значущу роль у створенні успішних умов розвитку України та інших країн світу відіграє питання нормалізації земельних відносин органами публічної влади. Саме тому важливим питанням для дослідження можна вважати діяльність суб'єктів публічного управління щодо планування використання земель.

Насамперед необхідно з'ясувати, що мається на увазі під визначенням поняття «публічне адміністрування». О. Кузьменко стверджує, що публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [5, с. 24]. На думку М. Максименюк, публічне адміністрування – це суспільно-політична влада, в основі якої лежать: влада народу як безпосереднє народовладдя, що здійснюється у формі виборів, референдуму; три гілки державної влади – законодавча, виконавча, судова; місцеве самоврядування, тобто місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування та місцевими виконавчими органами [7, с. 208]. А. Даниленко під цим поняттям розуміє кооперацію зусиль суб'єктів адміністративних правовідносин, виражену спільною діяльністю для досягнення публічних цілей [2, с. 208]. О. Миколенко визначає, що публічне адміністрування – це зовнішньо-організуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в публічно-сервісній сфері, що полягає в реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також в наданні адміністративних послуг [8, с. 208]. О. Задихайло також надає визначення цьому поняттю, зокрема, він стверджує, що публічне адміністрування – діяльність професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування), пов'язана з виконанням законів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг [3, с. 208]. Ми вважаємо, що найбільш повне та вдале визначення надала О. Кузьменко.

Що стосується визначення цього поняття в правовому полі, то воно не передбачається законодавством України, адже в нормативно-правових актах ототожнюються терміни державне управління та публічне адміністрування. Як стверджує Н. Філіпова, публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління та складає сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують рішення уряду. Саме тому не варто їх використовувати як синонім одне одному [11]. Зважаючи на це, ми вважаємо, що в законодавстві обов'язково необхідно надати визначення поняттю «публічне адміністрування», зокрема і «публічне адміністрування планування використання земель». Тому ми пропонуємо

визначене нами поняття цієї діяльності, яке слід додати до глави 29 Земельного кодексу України та викласти в такій редакції: «публічне адміністрування планування використання земель – це діяльність уповноважених органів публічної адміністрації під час планування використання земель, як однієї із головних складових процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у галузі використання і охорони земель».

Говорячи про реалізацію публічного адміністрування планування використання земель, варто наголосити і на основних засадах його здійснення. Д. Сацький відокремлює такі принципи планування землекористування:

- принцип демократії, який здійснюється прийняттям рішень відповідними органами влади з урахуванням рекомендацій експертів;
- принцип делегування передбачає врахування місцевих потреб при прийнятті рішення щодо здійснення планування у сфері використання та охорони земельних ресурсів;
- принцип участі безпосередньо закріплює право територіальних громад брати участь у прийнятті рішень у сфері земельних відносин, що дає змогу посилити законність рішень;
- принцип інтеграції забезпечує взаємодію між секторами влади та допомагає в організації спільної діяльності, що зводить нанівець негативну конкуренцію між різними територіями;
- принцип зіставлення передбачає у визначенні необхідних дій для досягнення конкретної поставленої мети;
- принцип обачності полягає у передбаченні значних та необоротних збитків для земельної ділянки та здійсненні усіх необхідних заходів для їх запобігання [10, с. 149-150].

При цьому О. Лебеденко визначає основні засади планування використання земель, зокрема, в об'єднаних територіальних громадах, до яких належать такі принципи:

- принципи організаційного характеру, які ґрунтуються на цільовому використанні земельних ресурсів, пріоритеті сільськогосподарського використання земель, врахуванні зональних відмінностей та плановірності використання земельних ресурсів;
- принципи економічного характеру, до яких належать рівноправність всіх форм власності й господарювання на землі, платність землекористування та економічне стимулювання;
- принципи соціального характеру закріплюють законність, нормативне забезпечення в галузі планування використання та охорони земель, відповідальність за порушення земельного законодавства, принцип державного регулювання;
- принципи екологічного характеру, що містять в собі засади планування регулювання господарського навантаження на угіддя, диференціації використання земель, підвищення рівня родючості ґрунтів і продуктивності угідь та охорони земель [6, с. 13].

Ці засади відіграють важливу роль при здійсненні публічного адміністрування планування використання земель, адже вони характеризують особливості реалізації планування земель та вказують на основні напрямки діяльності у цій сфері.

Варто наголосити і на тому, що планування використання земель здійснюється узгоджено на різних рівнях діяльності органів публічного управління. Відповідно до змісту статей 177, 178 та 180 Земельного кодексу України, планування використання земель здійснюється на трьох рівнях: загальнодержавному, регіональному та місцевому (територіальному). Кожен із рівнів характеризує відповідний вид влади, що лежить в основі загального поняття публічного адміністрування. Загальнодержавний рівень планування реалізується Верховною Радою України шляхом створення загальнодержавних програм використання земель та розробки Генеральної схеми планування території України, схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них. На регіональному рівні відповідальність за створення відповідних регіональних програм лежить на Раді міністрів Автономної Республіки Крим та обласних державних адміністраціях. Місцевий рівень передбачає зонування земель, яке здійснюється в межах територій територіальних громад [4]. Найбільше питань виникає саме з реалізацію публічного адміністрування планування використання земель на місцевому рівні. Це пов'язано із

відсутністю дієвої системи органів публічної влади щодо управління земельними ресурсами, неузгодженістю діяльності місцевих органів влади щодо соціально-економічного розвитку територіальних громад із врахуванням їх інтересів. Так, відсторонення місцевого самоврядування у вирішенні питань у сфері земельних відносин веде до неефективного використання земель. Тому для вирішення зазначеної проблеми в Україні запровадилася земельна децентралізація. В умовах її становлення відбувається передача землі об'єднаним територіальним громадам. Це стало можливим завдяки впровадженню та удосконаленню механізму управління землями державної й комунальної власності, а також введення системи земельних аукціонів. Отже, планування на місцевому рівні забезпечується реформою децентралізації, яка має бути завершена шляхом передачі повноважень від органів виконавчої влади до адміністрацій громад [9, с. 22].

Розглядаючи публічне адміністрування планування використання земель, варто звернути увагу на досвід зарубіжних країн. У іноземних державах використовується поняття Land Use Planning, що в перекладі й означає планування використання земель. Поряд із цим терміном існують й інші, зокрема: Physical Planning – територіальне планування; Land Management – земельний менеджмент, Land Survey – межування, земельна зйомка, яка використовується передусім у сфері кадастрової роботи та картографії; Land Administration – державне управління земельними ресурсами [1, с. 117]. Для розвинених зарубіжних країн характерно розрізняти також три різновиди планування використання та охорони земель: просторове (територіальне), міське та ландшафтне. Просторове планування не є сферою містобудівної діяльності, а вирішує питання організації всього простору на значних територіях, де поселення займають лише незначну частину. За допомогою такого планування вирішується питання розвитку землекористування у поєднанні з основними напрямками економічного росту, міграцією населення, вимогами охорони довкілля, поліпшення соціальної інфраструктури. Говорячи про міське планування, тобто на землях, де є поселення, варто наголосити, що воно спеціалізується на організації раціонального використання міських територій, регулюванні планування і забудови цих земель, а також на видачі спеціальних дозволів на будівництво. Ландшафтне планування покликано забезпечити раціональне використання земель сільських територій та реалізувати природоохоронні й соціально-економічні завдання в аграрному секторі економіки [11, с. 5].

Таким чином, розглянемо процес реалізації планування використання земель в різних зарубіжних країнах.

Для планування землекористування у США характерна відсутність єдиного законодавства. Усі штати самостійно розробляють необхідні документи, відповідно до своєї програми розвитку та організації території. Для виконання цієї функції в уряді штату є спеціальні відділи, які називаються Управлінням з планування. Контроль за розвитком знаходиться в компетенції штату з частковою передачею повноважень місцевій раді. Основою планування територій служить її зонування. Також у США сформована система законодавства, яка обмежує переорієнтування сільськогосподарських земель в інші категорії. При плануванні використання земель велику роль відіграє їх економічна оцінка, особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення. Вона здійснюється Службою охорони природних ресурсів (СОПР) [1, с. 117].

У Канаді планування та організація використання земель також здійснюється на трьох рівнях: федеральному, провінційному та місцевому. Влада провінцій займається законотворчістю. Планування земель у Канаді передбачається також за допомогою введення земельного кадастру, що здійснюється Службою інвентаризації земель. Обстеження земель проводиться у системі інвентаризації – розподілу землі за її можливостями [1, с. 118].

У Великій Британії планування територій проводиться на всіх рівнях влади: державному, регіональному та місцевому. Моніторинг у цій сфері покладено на Департамент навколишнього середовища, продовольства та справ сільської місцевості. Що стосується планування розподілу земель, особливо сільськогосподарських, то воно здійснюється за принципом класовості за ступенем їх продуктивності:

- перший клас – землі з невеликими обмеженнями для сільськогосподарського використання або без обмежень;
- другий клас – землі з помірними обмеженнями;
- третій клас – землі середньої якості з обмеженнями, що пов'язані зі складом ґрунту, рельєфу, клімату;
- четвертий клас – землі з серйозними обмеженнями (погані ґрунтові умови, придатні лише для вирощування трав);
- п'ятий клас – дуже серйозні обмеження (землі, які можна використовувати лише під вирощення трави або пасовищ) [1, с. 118].

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, ми звернули увагу, що майже в усіх державах існує чіткий розподіл на рівні планування. Також ми зробили висновок, що ефективною для України є модель публічного адміністрування планування використання земель США. Особливо актуальною вона є в умовах децентралізації, адже передбачає передання певних функцій центральних органів влади на місця. Але, на нашу думку, дану модель необхідно певним чином удосконалити за допомогою здійснення планування на базі єдиного законодавства, що зробило б публічне адміністрування простішим, ефективнішим та прозорішим для населення. Окрім цього, вдалим доповненням було б застосування елементів з моделі публічного адміністрування планування використання земель Великої Британії, а саме введення поділу сільськогосподарських земельних територій на класи за ступенем їх якості та продуктивності.

Висновки. Таким чином, в ході дослідження було виявлено, які зміни необхідно ввести у законодавство, зокрема, і стосовно розмежування термінів державного управління та публічного адміністрування. Також ми дослідили, що планування використання земель суб'єктами публічної адміністрації відіграє важливу роль в сфері земельних відносин, адже позитивний результат будь-якої діяльності залежить саме від правильно виконаного планування. При цьому запропоноване нами визначення поняття публічного адміністрування планування використання земель дасть можливість детальніше дослідити відповідний аспект земельних відносин та отримати ефективний результат в галузі використання і охорони земель.

Список використаних джерел:

1. Ботезат О. П. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 116-119.
2. Даниленко А. О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25-27.
3. Задихайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування в категоріальному апараті адміністративного права». *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2020. Вип. 31. С. 43-48.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 № 2768-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 05.11.2021).
5. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник*. 2009. № 3 (12). С. 20-24.
6. Лебеденко О. В. Принципи раціонального використання земельних ресурсів. *Агросвіт*. 2010. № 6. С. 10-13.
7. Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. № 61. С. 206-223.
8. Миколенко О. І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101-107.
9. Охотнікова О. М. Деякі питання публічного адміністрування земельними ресурсами в умовах земельної децентралізації. *Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід: всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 21 листопада 2019 р.)*. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2019. С. 19-24.

10. Сацький Д. В. Основні засади планування землекористування населених пунктів. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1-2. С. 147-150.

11. Третяк А. М. Концептуальні засади землевпорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. №. 1. С. 3-13.

12. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації [Електронний ресурс]. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: <https://bit.ly/3bQYMCD> (дата звернення: 07.11.2021).

Трибуна Молодого Вченого

УДК 342.25

Віра Бень

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності
281 Публічне управління та адміністрування
e-mail: viraben645@gmail.com

ПОЛІТИКА ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ПІДХІД

У статті здійснено порівняльний аналіз європейського та вітчизняного підходу до політики добровільного об'єднання територіальних громад. Автором проведено дослідження ключових напрямків реформування системи місцевого самоврядування в Україні та європейських країнах. У роботі охарактеризовано динаміку формування територіальних громад, основні поняття, принципи та умови добровільного об'єднання територіальних громад. Охарактеризовано вітчизняне нормативно-правове забезпечення відносин, що виникають у процесі формування спроможних громад.

У роботі проведено аналіз загальних аспектів реформи децентралізації на прикладі країн-членів Європейського Союзу. Вивчався переважно практичний досвід у проведенні реформ колишніх постсоціалістичних країн. Автором зазначено, що використання європейського досвіду реформування місцевих органів публічної влади слугують гарним підґрунтям для проведення реформи децентралізації в Україні та досягти ефективних змін у системі управління, фінансування, модернізації невеликих громад України.

У роботі зазначено, що реформа децентралізації вже зараз призвела до помітних змін в українському суспільстві, в органах державного управління, а також у системі місцевого самоврядування. З часу ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 р. була створена законодавча база для проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та був напрацьований практичний досвід.

Автором вказано, що політика добровільного об'єднання територіальних громад має врахувати й існуючий історичний досвід проведення подібних реформ. Аналіз вітчизняного та європейського досвіду реформування місцевого самоврядування та формування дієздатних громад показує, що політика на укрупнення територіальних громад є одним із важливих шляхів до створення ефективної системи місцевого самоврядування. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування базується на інтересах мешканців територіальних громад, вона передбачає децентралізацію влади через передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування повноважень, ресурсів і відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та кращий досвід європейських країн.

Ключові слова: Україна, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, європейський досвід, децентралізація.

Vera Ben

POLICY OF THE VOLUNTARY ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: EUROPEAN AND DOMESTIC APPROACH

The article provides a comparative analysis of the European and domestic approach to the policy of voluntary association of territorial communities. The author conducted a study of key areas of local government reform in Ukraine and European countries. The paper describes the dynamics of the formation of territorial communities, the basic concepts, principles and conditions of voluntary association of territorial communities. The domestic normative-legal provision of the relations arising in the process of formation of capable communities is characterized.

The paper analyzes the general aspects of decentralization reform on the example of European Union member states. The practical experience in the reforms of the former post-socialist countries was studied. The author notes that the use of European experience in reforming local public authorities serves as a good basis for decentralization reform in Ukraine and to achieve effective changes in the system of governance, financing, modernization of small communities in Ukraine.

The paper notes that the reform of decentralization has already led to significant changes in Ukrainian society, in public administration, as well as in the system of local self-government. Since the adoption of the Concept of Local Self-Government Reform and Territorial Organization of Power in Ukraine in 2014, a legal framework for large-scale local self-government reform has been created and practical experience has been gained.

The author shows that the policy of voluntary association of territorial communities should take into account the existing historical experience of such reforms. Analysis of domestic and European experience in reforming local self-government and forming capable communities shows that the policy of consolidation of territorial communities is one of the important ways to create an effective system of local self-government. Ukraine's state policy in the field of local self-government is based on the interests of residents of territorial communities, which has led to the decentralization of power through the transfer of powers, resources and responsibilities from local self-government bodies. Based on this policy, the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the best practices of European countries are laid down.

Key words: Ukraine, territorial community, united territorial community, local self-government, European experience, decentralization.

Постановка проблеми. Із середини 2010-х рр. Україна розпочала реформу децентралізації, що, у свою чергу, вплинуло на адміністративно-територіальний устрій країни. Реформа на територіальному рівні була спрямована на укрупнення територіальних громад та зростання їх ролі у соціальному та економічному розвитку регіонів країни. Саме реформування місцевого самоврядування, створення спроможних територіальних громад, які мають забезпечити підвищення рівня та якості життя громадян: освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, а також забезпечити реалізацію їхніх прав, стало найважливішим елементом реформи децентралізації в Україні.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовано наукові доробки вітчизняних та зарубіжних дослідників різних аспектів функціонування територіальних громад. Так, актуальні питання добровільного об'єднання територіальних громад досліджують вітчизняні науковці О. Лазор, В. Бабаєв, В. Куйбіда, В. Кравченко, О. Батанов, І. Казюра, В. Мамонова тощо. Проблемам удосконалення адміністративно-територіального устрою України у процесі проведення реформи місцевого самоврядування присвячені дослідження М. Пухтинського, Ю. Карпинського, В. Яцуби, О. Чернюк, І. Шумляєвої. Проблематика соціально-економічного розвитку територіальних громад висвітлювалася такими дослідниками як О. Бородіна, М. Бутко, І. Залуцький, І. Буднікевич, І. Вахович, О. Красносова, І. Сторонянська та ін. Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні присвячено публікації С. Серьогіна, В. Устименко, А. Санчеко, Л. Саліженко, М. Бриль та інших науковців.

Мета дослідження – проаналізувати європейський та вітчизняний підхід реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади щодо формування дієздатних громад.

Виклад основного матеріалу. За всі роки існування незалежної української держави постійно наростала потреба у реформуванні органів місцевого самоврядування. Ця реформа, на нашу думку, стала однією з найбільш актуальних і соціально значимих реформ в Україні. Вона впливає не тільки на організацію публічної влади, а й на конституційний устрій нашої держави. У законодавстві України фактично з'явилася нова одиниця адміністративно-територіального устрою – об'єднані територіальні громади.

Об'єднана територіальна громада – це громада, яка спроможна через органи місцевого самоврядування забезпечити для своїх жителів належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, а також житлово-комунальних послуг на основі нової моделі фінансово-економічного забезпечення.

В Україні реформу децентралізації було розпочато через незадовільну спроможність органів місцевого самоврядування (а це близько з 11 тис. місцевих рад) здійснювати повноваження на належному рівні. 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято «Концепцію реформи місцевого самоврядування в Україні», що стало початком реформи місцевого самоврядування. Головною метою реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади стало забезпечення спроможності територіальних громад до надання публічних послуг, що відповідають інтересам громадян у всіх сферах життя.

Також метою реформи місцевого самоврядування є забезпечення його самостійності за рахунок своїх власних ресурсів, а також вирішення місцевих проблем.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [6], яка була схвалена Указом Президента України 12 січня 2015 р., включила реформу місцевого самоврядування у перелік першочергових реформ для досягнення європейських стандартів життя в Україні. Політика у сфері децентралізації визначає про «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [6].

Згідно Плану заходів щодо реалізації Концепції від 18 червня 2014 р., було заплановано створення близько 1500 спроможних територіальних громад, які здатні надавати якісні публічні послуги на місцях (замість більш ніж десятка тисяч міських, селищних і сільських рад, неспроможних виконувати ці повноваження). Також реформа була спрямована на вирішення проблеми дублювання повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів.

Ухвалення 5 лютого 2015 р. Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] та затвердження 8 квітня 2015 р. «Методики формування спроможних територіальних громад, стало ключовим моментом формування спроможних громад». Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надав об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) повноваження, як у міст обласного значення, а також визначив фінансову підтримку ОТГ. Отже, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування та фінансове забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкого формування ОТГ. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 17 березня 2017 р., став додатковим стимулом для швидкого формування спроможних громад, для добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Закон передбачає можливість приєднання до сформованих громад за спрощеною процедурою тим громадам, якщо вони мають спільну межу та належать до цього об'єднання за перспективним планом формування територій громад області.

Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада. Від того як вони будуть розвиватися, яку роль будуть відігравати в житті кожної людини, кожного регіону і всієї країни – залежатиме загалом й розвиток України й успіх реформи. Найбільш швидкі темпи формування об'єднаних територіальних громад були зафіксовані у 2017 р. З 2018 р. спостерігався спад у динаміці формування ОТГ. Основними чинниками, які стали на заваді утворенню об'єднаних територіальних громад, були адміністративні, фінансові та інформаційні.

12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпорядження уряду, в Україні сформовано 1469 територіальних громад. 17 липня 2020 р. Верховною Радою України була прийнята Постанова № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» [7], за якою в Україні була

створена нова система районів – 136 замість старих 460. 15 липня 2020 р. Верховною Радою України була прийнята Постанова № 3809 «Про призначення чергових місцевих виборів» [5]. Нові вибори до органів місцевого самоврядування були проведені на новій територіальній основі громад і районів 25 жовтня 2020 р. У свою чергу, на нашу думку, це сприяло прискоренню реформ у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціальних послуг тощо.

Слід зазначити, що важливим аспектом реформування системи місцевого самоврядування в Україні та створення нової територіальної організації влади є євроінтеграційні прагнення нашої держави. «Як свідчить європейський досвід реформування публічної влади, має стати підвищення дієздатності територіальних громад, максимальне використання їх матеріальних та людських ресурсів для підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг населенню. Вирішити це завдання можна декількома шляхами: укрупнення територіальних громад або їх подрібнення, посилення регіонального самоуправління, муніципального співробітництва, формування неформальних міжмуніципальних структур та ін.» [13, с. 265].

Наприклад, проблема виникнення великої кількості дрібних територіальних громад з невеликим ступенем їх спроможності є актуальною не лише для України. «У сучасній Європі є країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, Естонія), країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Литва, Югославія, Угорщина, Польща) та країни із середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія)» [13, с. 266]. Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана Чехією, але відчутних результатів вона не надала. «Лише адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. У Латвії поетапно застосовуються обидва методи» [13, с. 267].

У країнах Європейського Союзу однією з форм залучення громади до формування стратегії розвитку території є громадські слухання. Таким чином до обговорення важливих питань місцевого самоврядування залучають населення та фахівців. Так підтримується двосторонній зв'язок між органами влади й громадськістю. «В Україні громадські слухання застосовують у крайніх випадках. Така тенденція має кілька пояснень:

- слабка матеріально-технічна база сіл, селищ;
- недостатній рівень поінформованості населення;
- недосконалість технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань;
- більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, що призводить до відсутності позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики» [2, с. 60].

Європейський досвід свідчить, «що основою визначення критеріїв укрупнення адміністративно-територіальних одиниць є: територія і чисельність населення; функції (завдання, компетенція), які виконують органи влади різного територіального рівня; ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів; механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби)» [13, с. 268].

Дослідження процесу об'єднання територіальних громад у європейських країнах засвідчує те, що об'єднання громад у більш спроможні проводиться для підвищення якості надання населенню публічних послуг, покращення управлінської ефективності, а також сприяння демократії.

Мета об'єднання територіальних громад – підвищення якості надання публічних послуг – досягається за рахунок того, що більші громади можуть ефективніше надавати відповідні послуги, насамперед, з огляду на «економію на масштабах». «Результати порівняльного аналізу об'єднання територіальних громад у різних країнах світу свідчать про те, що органи місцевого самоврядування у громадах із чисельністю населення 25 – 250 тис. жителів визнаються найефективнішими» [12, с. 7]. Очевидно, що цей висновок не є універсальним, оскільки публічні послуги можуть дуже різнитись у малих та великих громадах. Наприклад, «патрульна поліція працюватиме ефективніше у невеликих громадах,

тоді як великі громади краще впораються із наданням спеціалізованих медичних послуг» [12, с. 7].

Аналіз практичного застосування реформи децентралізації у європейських країнах показав, що у більшості випадків спроможність органів місцевого самоврядування надавати якісні публічні послуги стрімко зростає. Підвищенню управлінської спроможності після об'єднання територіальних громад, про що вказують результати досліджень, сприяє й те, що органи самоврядування володіють потрібною інформацією про наявні проблеми місцевих мешканців та знаходять шляхи їх вирішення.

Реформа децентралізації в Україні, де одним із аспектів стало об'єднання територіальних громад, на нашу думку, вже незмінний процес. Нами під час дослідження було зібрано ряд думок щодо процесу об'єднання територіальних громад: як позитивних, так і негативних. До позитивних віднесемо можливість швидше надавати адміністративні послуги (наприклад, отримати довідку чи документ), залишити кошти від податків в територіальній громаді, краще і швидше розвиватись, розв'язувати питання свого міста чи села. Також було визначено ряд проблем: можливість скорочення робочих місць, можливість закриття шкіл і садочків, зниження рівня життя мешканців громади.

В Україні, насамперед, високо оцінюють польський досвід адміністративно-територіальної реформи. У Польщі та Україні спостерігається певна подібність початкових умов реформування. Досвід Польщі свідчить, що в нинішній Європі не можна здійснити державне управління без децентралізації. Результатом проведення реформ відбулося розділення повноважень між державою й органами самоврядування. Якщо уряд відповідальний за розвиток країни, зовнішню політику, безпеку нації, то місцева влада дбає про надання якісних послуг населенню країни. Прикладом міцної держави, яка пройшла шлях децентралізації влади в організації місцевого самоврядування та досвід якої може стати у нагоді для України, є Франція. Завдяки реформі децентралізації влади, яка була спрямована на підтримку розвитку місцевого самоврядування, в країні збільшили фінансову автономність, а це, у свою чергу надало можливість надавати якісні публічні послуги.

Жвавий інтерес для України викликає досвід північних країн Європи (Данія, Швеція, Фінляндія). У цій групі скандинавських країн вдало побудовані фінансові системи, які добре враховують інтереси громадян та громади, що дало змогу забезпечити сталий розвиток. Країна, яка має високий рівень незалежності місцевого самоврядування, є Данія. Регіони та муніципалітети країни, виконуючи повноваження, мають високий ступінь незалежності від уряду. Наступною скандинавською країною високим ступенем автономії на місцях є Фінляндія. У цій країні муніципалітети є головними в наданні послуг соціального забезпечення. Звернемо увагу, що Фінляндія і Швеція, одні з країн, де органи місцевого самоврядування мають можливість встановлювати базову ставку податку для своїх громадян.

Зазначимо, що використання досвіду європейських держав дасть можливість врахувати недоліки та проблеми, які можуть виникнути під час реформи децентралізації та швидше досягти позитивних змін. Країни Європи пройшли складний і результативний шлях, який для України може бути орієнтиром.

Висновки. Вважаємо, що у цілому, модель місцевого самоврядування в Україні багато в чому є подібною до моделі економічно розвинених європейських країн. Наша держава запозичує у них цю модель, але має деякі особливості, які характерні, насамперед, для вітчизняної практики місцевого самоврядування. Тому, перш ніж впроваджувати реформу децентралізації в життя було досліджено досвід країн, де такі реформи були проведені.

Реформа дала стимул до повноцінного розвитку громад, що відчуємо усі ми, як мешканці територіальних громад. Допускаємо, що реформа місцевого самоврядування торкнулася кожного в Україні. Децентралізація призвела не тільки до зміни системи публічної влади в Україні, зміни розподілу повноважень, податків та бюджету, а й вплинула чи, сподіваємось, вплине у майбутньому, на різні аспекти нашого повсякденного життя. Будемо сподіватися, що реформа дасть змогу зробити життя кращим як у своїй громаді, так і в усій країні.

Список використаних джерел:

1. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтоманов А., Чубаров Е. Успішна територіальна громада: будемо разом. Харків: Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.
2. Дрешпак В. М., Липовська Н. А. Забезпечення діалогу органів публічної влади з територіальною громадою: теоретичні та прикладні аспекти. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5–6. С. 57–65.
3. Літинська селищна об'єднана територіальна громада. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada/294/contacts>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році: Постанова Верховної Ради України № 3809 від 15 липня 2020 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/333651>.
6. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України № 3650 від 17 липня 2020 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.
8. Сербіна А., Козіна В., Бризіцький М. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад): К, 2019. 39 с.
9. Сergygin S. M., Sharov Yu. P., Borodin S. I., Goncharuk N. T. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія. Дніпро.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
10. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
11. Устименко В. А., Заблудська І. В. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. Київ: ТОВ «ВІСТКА», 2018. 210 с.
12. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наукова доповідь. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
13. Саліженко Л. Формування дієздатних територіальних громад: вітчизняний та зарубіжний досвід. Національна академія державного управління при Президенті України, 2014. 273 с.

УДК 94(477,8)«1918-1920»

Ігор Кушко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
e-mail: ihorkyshko90@gmail.com

**МІСЦЕ ДИРЕКТОРІЇ У ДЕРЖАВНОМУ АПАРАТІ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ
РЕСПУБЛІКИ (1919 р.)**

У статті здійснюється аналіз розвитку та місця Директорії у державному апараті Української Народної Республіки. Визначається вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на формування функцій Директорії та її ролі у системі державного апарату. У роботі вказується на непослідовність роботи Директорії, на нечітку зовнішньополітичну діяльність, політичні чвари, призначення на керівні посади не кваліфікованих державних службовців. За допомогою діалектичного підходу аналізуються державно-правові події цього періоду. Використання

даного методу також допомогло дослідити соціальні тенденції та процеси, які були характерні для державотворчих процесів періоду Української народної республіки доби Директорії. Дослідження ґрунтується на загальнотеоретичних принципах та на таких методах наукового дослідження – філософському, загальнонауковому та соціально-науковому, які базуються на принципах детермінізму та історизму. У роботі зроблено висновки, що Директорія не дістала чітко окреслених обов'язків та фактично не виробила жодного документа, в якому прописувалися б її внутрішня структура та обов'язки її членів. Сферу компетенції між урядом і Директорією також не було розмежовано. 15 листопада 1919 р. після прийняття постанови Директорії, С. Петлюра став одноосібним лідером Української Народної Республіки доби Директорії. Директорія, як колегіальний орган перестала існувати. Період доби Директорії є одним із етапів будівництва українським народом своєї незалежної держави у 1918 – 1920 рр. Державотворчий досвід Директорії УНР є одним із важливих етапів державотворчої спадщини України. Пропонована стаття є складовою частиною досліджуваної теми: «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.)».

Ключові слова: державний апарат, Директорія, Українська Народна Республіка, українська державність, колегіальний орган, державотворення.

Ihor Kushko

THE PLACE OF THE DIRECTORY IN THE STATE APPARATUS OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC (1919)

The article analyzes the development and place of the Directory in the state apparatus of the Ukrainian People's Republic. It determines the degree of influence of external and internal factors on the place of the Directory in the system of the state apparatus. The paper examines not the sequence of work of the Directory, not clear foreign policy activities, political quarrels, appointments to management positions of unqualified civil servants. Using a dialectical approach, we analyze state and legal events, the use of this method will help to explore social trends and processes that were characteristic of state-building processes of the Ukrainian People's Republic during the Directory, as well as used general theoretical principles and modern research tools - philosophical, general and social. scientific methods based on the principles of determinism and historicism. Thus, the Directory did not receive clearly addressed appeals and there was no document in each of its prescriptive internal structures and relevant members. There was also no division of competence between the government and the Directory. On November 15, 1919, after the adoption of the resolution of the Directory, S. Petliura became the sole leader of the Ukrainian People's Republic received the Directory. The Directory, as a collegial body, ceased to exist. The period of obtaining the Directories is one of the stages of legal regulation and construction in accordance with the independence of the state in 1918-1920. The state-building experience of the Directory of the Ukrainian People's Republic is one of the corresponding stages of the state-building heritage of Ukraine. The proposed article is an integral part of the research topic: «The structure of government and the organization of public administration during the Directory of the UPR (1918-1920)».

Key words: state apparatus, Directory, Ukrainian People's Republic, Ukrainian statehood, collegial body, state formation.

Постановка проблеми. Сьогоднішні події, що відбуваються на Сході України тісно переплітаються з тими, що відбувалися сто років тому. Щоб не програти знову у цій війні за незалежність республіки, нам потрібно засвоїти уроки з поразки у збереженні державності та у розбудові державного апарату періоду 1917 – 1920 рр. Директорія створювалася, як революційний тимчасовий орган, що мав існувати тимчасово та передати свої повноваження органу представницької влади, але внутрішні суперечки політичних лідерів щодо формування державної політики у різних суспільних сферах життя країни, а також невдалі перші кроки у розбудові нових державних органів та створення адміністративно-управлінського апарату, звели ці сподівання нанівець. Державний орган, який мав бути тимчасовим, фактично

перетворився на постійний орган державної влади з авторитарними повноваженнями. Директорія в системі державного апарату Української Народної Республіки була наділена повноваженнями органів виконавчої та законодавчої влади. Період героїчної боротьби за українську державність, за яку загинули сотні тисяч українських патріотів, завершився програшом. Політичний устрій республіки доби Директорії став наслідком викликів під час Української революції, коли територію країни по черзі, а то й одночасно окупували іноземні війська Польщі, Румунії, країн Антанти, білогвардійців та більшовиків. У таких складних умовах відбувалася розбудова державного апарату та механізму керування республікою, що, у свою чергу, не могло не позначитися на його ефективності.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Питання, що пов'язані з функціонуванням Директорії, досліджувалися в працях вітчизняних істориків, вчених-правознавців, дослідників державно-правових явищ доби Української революції 1917 – 1921 рр. Серед великого масиву справ варто виділити праці П. Гай-Нижника, Ж. Дзейко, О. Копиленко, М. Копиленка, Д. Костіва, І. Терлюка, О. Бойка, Р. Панасюка, А. Присяжнюка, Д. Яневського, В. Рум'янцева. Джерелами статті стали мемуари учасників політичних процесів 1917 – 1920 рр. М. Шаповала, М. Стахова, В. Винниченка, П. Христюка. Також у роботі використано нормативно-правові документи цієї доби, чільне місце серед яких мають «Відозва Директорії Української Народної Республіки», «Універсал Симона Петлюри», «Декларація Української Директорії, що зробила Директорія», «Закон про склад Директорії Української Народної Республіки», постанова Трудового Конгресу «Про форму влади на Україні», «Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів, про порядок утворення законів та про форми і порядок їх оголошення», «Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці», «Універсал Трудового Конгресу».

Мета статті – дослідити роль та місце Директорії в системі державної влади періоду у 1919 р.

Виклад основного матеріалу. Вже з початку утворення Гетьманату П. Скоропадського, до нього почала формуватися внутрішня опозиція. Через декілька тижнів утворився єдиний центр боротьби проти Гетьмана. Так, у травні 1918 р., утворюється Український Національний Державний Союз, який згодом був перейменований на Український Національний Союз (УНС). Є. Коновалець називав його «Вищим органом політичного представництва населення і органом громадського контролю [14, с. 2]». УНС об'єднав під своє крило всі політичні сили, які були не згодні із політикою гетьмана П. Скоропадського. Ядром Національного Союзу були просоціалістичні партії. Важливим недоліком його роботи було те, що не було вироблено нормативно-правових документів, в яких прописувалася б його робота після повстання, а також його реорганізація та влиття у державну структуру органів влади [22 с. 242-243].

13 листопада 1918 р. відбувся таємний з'їзд УНС, на якому було утворено тимчасовий верховний орган – Директорію. Це був колегіальний орган надзвичайної влади, до якого увійшли В. Винниченко, С. Петлюра, Ф. Швець, А. Макаренко та О. Андрієвський. Головою було обрано В. Винниченка. П. Гай-Нижник і М. Стахів вважають, що ув'язнення С. Петлюри завадило йому очолити Директорію і підтвердженням цьому було те, тому що він вів активну підпільну роботу у боротьбі проти гетьманату, а також головував на чолі Всеукраїнського союзу земств, який займав антигетьманські позиції [8, с. 21]. Окрім того, потрібно наголосити також на тому, що жоден із членів новоствореного тимчасово державного органу не мав досвіду роботи у державних і центральних органах влади [18, с. 79]. До того ж, коли влада гетьмана П. Скоропадського була повалена, ніхто із членів Директорії не розробив тимчасових документів по організації центральної влади та структури центральної адміністрації при Директорії, що надалі позначилося на розбудові державного апарату.

З першого дня створення Директорії виокремилось політичне суперництво між В. Винниченком та С. Петлюрою за головування у ній, що позначилося на ефективності її роботи. З початком повстання В. Винниченко видає Відозву Директорії Української Народної Республіки від 15 листопада 1918 р., яка зазначає, що УНС є найвищим представницьким

органом української демократії, а Директорія – орган, що обраний національним союзом [5]. У цей же день С. Петлюра видає Універсал, який був оголошений у Білій Церкві без узгодження із членами Директорії, в якому проголосив себе верховним головнокомандувачем військ Української Республіки [3, с. 376]. Внутрішні суперечки між політичною елітою дуже швидко позначилися на міжнародному становищі країни. Українська Народна Республіка ніяк не могла знайти союзника, який би підтримував її у державній розбудові.

Однією із проблем у перші місяці роботи Директорії було те, що не було розмежовано повноваження Директорії та Національного союзу, що надалі призвело до незлагодженості у розбудові державного апарату [15, с. 73]. Наприклад, Могилів-Подільська філія Українського Національного Союзу делегувала 10 своїх членів до складу міської думи, в якій основний кістяк становили представники УСДРП. Вони сприймали делегатів УНС, як національно-культурний осередок, а не як політичних союзників. Філія союзу звернулася до головного центру УНС та Директорії з проханням пояснити їхні функції та повноваження [10, арк. 491]. Подібну інформацію ми зустрічаємо у спогадах П. Андрієвського.

На період повстання у листопаді – грудні 1918 р., Директорія, як надзвичайний орган, почала здійснювати перші кроки державного будівництва. Було сформовано адміністративно-управлінський апарат. До його складу було включено:

- Раду завідувачів державними справами, яка займалася цивільним життям країни від імені Директорії (не залишила помітного сліду в державному будівництві та припинила своє існування з приходом Директорії до Києва) [21].
- Український військовий революційний комітет за головуванням В. Чехівського, який було утворено при Центральному Комітеті Української соціал-демократичної робітничої партії. На момент створення Революційний комітет організував підготовку повстання по всій Україні, а під час антигетьманського повстання був представником Директорії у Києві. Комітет займався розвідувальною, диверсійною, а також агітаційною роботою.

Після капітуляції П. Скоропадського 14 грудня 1918 р. при комітеті було створено Раду комісарів. Вона була першим органом виконавчої влади, який діяв у період з 14 по 24 грудня 1918 р. Вона мала взяти під контроль роботу гетьманських міністерств та забезпечити життя країни у період становлення органів державної влади. Рада комісарів з перших днів розпочала формування нового державного апарату. За наказом Директорії було призначено державного секретаря та міністрів фінансів, земельних справ, народного здоров'я та опікування, праці, єврейських справ. В обов'язки міністрів входили формування нового штату урядовців. Міністерству юстиції було доручено розробити законопроект про порядок затвердження законів. Рада комісарів не мала чітко визначених посадових обов'язків комісарів і нормативно-правових актів, які визначали організаційно-правові основи її діяльності. За основу у роботі органу було взято рішення Революційного комітету від 14 грудня 1918 р. Не маючи чітко визначеного переліку обов'язків, комісари працювали виходячи з власного розуміння ситуації [7, с. 216].

Директорія мала контролювати Раду комісарів за такою структурою: В. Винниченко контролював міністерства справ внутрішніх, закордонних, праці та державний секретаріат; С. Петлюра – міністерства військових та морських справ, а також мистецтва та, народного здоров'я; О. Андрієвський – міністерства юстиції, продовольства, управління культур та державний контроль; Ф. Швець – міністерства із справ земельних, народної освіти, фінансів, торгу і промисловості; А. Макаренко – міністерства пошт, телеграфів та шляхів [8].

24 грудня 1918 р. Рада Комісарів передала всі свої повноваження новоствореній Раді Народних Міністрів [3, с. 402]. 26 грудня 1918 р. прийняла «Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів, про порядок утворення законів та про форми і порядок їх оголошення», за яким законодавча діяльність належала членам Директорії, Раді Народних Міністрів, окремим міністрам та головам окремих відомств. За відсутності парламенту як законодавчого органу, законодавчий процес періоду директорії мав свою специфіку:

- закони вносилися до Ради Народних Міністрів через державну канцелярію за підписом відповідного міністра або голови окремого відомства та за посвідченням директора департаменту;

- приймалися більшістю голосів, а при рівній кількості голосів перевага була за голосом головуючого;

- далі закон передавався у державну канцелярію на підпис державному секретарю;

- підписаний законопроект передавався на затвердження Директорії [20, арк. 13].

Директорії надавалося право veto, повернення в Раду Народних Міністрів для перегляду або доопрацювання відповідного законопроекту [3, с. 395]. Затверджений законопроект Директорією передавався на посвідчення державним секретарем у канцелярію, а потім для оголошення у Віснику Ради Народних Міністрів [15 с 75].

Після перемоги повстання вся повнота влади мала перейти до Кабінету народних міністрів, але Директорія не поспішала передавати владу та продовжувала залишатись найвищим державним органом УНР. Окрім того, вона також незаконно перебрала на себе судову владу. Так, 17 грудня 1918 р. Директорія оголосила П. Скоропадського злочинцем на формальному судовому процесі [22, с. 245].

Поваливши владу гетьмана, становище Директорії було вкрай складним. У середині державного органу від самого утворення не було спільної лінії у політиці. Основним об'єднавчим фактором у роботі органу було повалення влади гетьмана. Політична невизначеність Директорії у загальнонаціональних питаннях призвела до коливань серед основних верств населення, розшарування керівної верхівки. Головне протиріччя полягало у тому, що членів органу обирали помірковані та ліберально-демократичні сили, а повстання організували радикальні, які очікували кардинальних змін і реформ [22, с. 36]. П. Христюк у своїх мемуарах згадує, що перші два тижні Директорія займалася бездіяльністю та святкуванням своєї перемоги [19, с. 10].

Лише через два тижні після повалення влади гетьмана та захоплення м. Києва було видано перший програмний документ нової влади – Декларацію від 26 грудня 1918 р. Науковці К. Костів та М. Стахів характеризують цей документ, як тимчасову Конституцію УНР. Акт складалася із преамбули та 11 розділів. Він регламентував суспільно-державні відносини в країні. У ній проголошувалося, що УНР миролюбна та нейтральна держава, яка стоїть на принципах нейтралітету і мирного співжиття з іншими народами. Декларація закладала завдання на примирення всіх національних меншин, які проживали на території УНР. Поряд з тим, у Декларації було закладено камінь протиріччя у розбудові державності. Державність мала базуватися виключно на «трудовій демократії», а не як у європейських країнах на загальній. Дана модель демократії була більш схожа до «радянської», а не «європейської» [18]. Положення Декларації були не чіткими та популістськими. Вона не знайшла підтримки ні серед однопартійців, ні серед членів Директорії, а за спогадами В. Винниченка, діяльність влади здійснювалася через неписані та неоголошені програми [4, с. 180].

Згідно Декларації Директорія не передала свої повноваження, як це мало бути до початку повстання, а оголошувалася верховним органом Української Народної Республіки. Вона поєднувала в собі законодавчу, виконавчу владу до моменту скликання Конгресу трудового народу України. Однак, саме Декларація була першим юридичним документом, в якому прописувалося місце Директорії у державному апараті Української Народної Республіки.

До початку скликання Конгресу трудового народу України відбувалися суперечки між цивільною та військовою адміністрацією [15, с. 76]. Гостро стояли проблеми ідеологічних засад українського державотворення. Політичні партії та громадські організації, які брали участь у антигетьманському повстанні, розділилися на два табори: «української радянської державності» та «європейської моделі демократичної парламентської республіки». 16 січня 1919 р. у Києві відбулася нарада, на якій представники влади не змогли домовитися щодо спільної зовнішньополітичної та внутрішньополітичної політики. Відсутність чіткої стратегії щодо розбудови державних органів, привело до того, що у повітах і губерніях

відновлювалися дореволюційні органи, які у більшій мірі були антиукраїнські, що не сприяло розбудові апарату держави [17, с. 149-150].

Лише після зібрання Трудового конгресу було прийнято Закон «Про форму влади в Україні» від 28 січня 1919 р., у якому було прописано державний механізм управління республікою та місце Директорії в системі державних органів [3, с. 467].

Згідно із законом утворювалось шість комісій. Склад комісій мав формуватися шляхом виборів, пропорційного представництва від усіх фракцій Конгресу з розрахунку 1 представник від 15 конгресменів. Основним завданням комісій було оновити державний апарат [3, с. 467].

За цим Законом Директорії делегувалися наступні повноваження, які діяли до наступної сесії Трудового Конгресу:

- Верховна влада надавалася Директорії. Вона могла видавати закони, які потім затверджувалися наступною сесією конгресу. Вся законодавча влада між сесіями Трудового Конгресу належала їй.

- Виконавча влада належала Раді Народних Міністрів. Її склад формувався Директорією та у перервах між сесіями Трудового Конгресу Рада була підконтрольна їй.

Трудовим конгресом також був ухвалений «Універсал Трудового Конгресу». Універсал фактично був конституційним актом, у якому закладався механізм роботи державного апарату, функції Директорії, Ради Народних Міністрів та органів місцевої влади. Найвища влада в Україні належала Трудовому Конгресу, а у перервах між засіданнями – Директорії. Виконавча влада мала належати Раді Народних Міністрів, яка залишалася бути підконтрольною Директорії [3, с. 425].

Відповідно до «Тимчасового закону про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці» від 14 лютого 1919 р. Директорії в надзвичайних випадках надавалось право приймати закони та постанови без посередньої ухвали Ради Народних Міністрів. Вони передавалися на завірення керуючим справами Директорії і передавалися до Державної канцелярії для опублікування [12, с. 23-24]. Цей закон сформулював принципи державної структури в Україні на період вимушеної перерви у роботі Трудового конгресу.

3 січня 1919 р. більшовицька Росія відновила наступ на територію України. Більшовики, за співпраці із місцевими отаманами, захопили Лівобережжя, а 5 лютого 1919 р. захопили м. Київ. Український уряд був змушений залишити столицю. Це спровокувало кризу у вищих органах влади та краху державного апарату. Вже 10 лютого зі складу Директорії вийшов її голова В. Винниченко. На його місце було призначено С. Петлюру. 12 березня 1919 р. відповідно до постанови Трудового конгресу до складу Директорії було введено Президента Західноукраїнської Народної Республіки Є. Петрушевича, однак участі у засіданнях державного органу він не брав. У квітні відбулася невдала спроба державного перевороту генерал-хорунжим В. Оскілкою, що стало причиною виходу зі складу Директорії О. Андрієвського.

Юридичні документи, які б засвідчували вихід членів Директорії зі складу не було. Лише 11 липня 1919 р., у Віснику Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки було надруковано «Закон про склад Директорії Української Народної Республіки» в якому прописувалося:

- закони та постанови Директорії мали юридичну силу лише тоді, коли на засіданнях брав участь С. Петлюра. Документи набували свою чинність після підписання їх Головним Отаманом і двома членами Директорії;

- Директорія мала право прийняти постанову про вихід одного із членів Директорії, якщо це було необхідним для державницьких інтересів. Дана постанова набирала чинності після її підписання трьома членами Директорії. Один із підписів мав бути обов'язково Головного Отамана [12, с. 1].

У період від січня до листопада 1919 р. Директорія почала конституюватися в органи державної влади, а всі інші державні органи почали виконувати другорядну роль у державному будівництві. 15 листопада 1919 р. після прийняття постанови Директорії, С. Петлюра став одноосібним лідером Української Народної Республіки доби Директорії.

Директорія, як колегіальний орган, перестала існувати [18, с. 359]. Головний отаман С. Петлюра від імені Директорії почав затверджувати закони та постанови Ради Народних Міністрів.

Висновки. Отже, Директорія була колегіальним органом надзвичайної влади, що був створений Українським Національним Союзом для повалення влади П. Скоропадського та мав проіснувати до початку скликання Трудового конгресу України. Вважаємо, що Директорія, яка проголосила себе найвищим органом державної влади протягом періоду листопада 1918 р. – січня 1919 р. діяла без чітко визначених повноважень. Постійні внутрішні суперечки між членами Директорії та суперечки між цивільною й військовою адміністрацією, ідеологічні розбіжності у розбудові держави, а також зовнішні чинники призвели до того, що Директорія перетворилася на верховний орган Української Народної Республіки, у повноваження якого входили виконавча, законодавча та частково судова влада, правовий статус якого не було чітко прописано в законах УНР. Директорія не дістала чітко окреслених обов'язків та не існувало жодного документа, в якому б прописувалося її внутрішня структура та обов'язки її членів. Сферу компетенції між урядом і Директорією також не було розмежовано. 15 листопада 1919 р. після прийняття постанови Директорії, С. Петлюра став одноосібним лідером Української Народної Республіки доби Директорії. Директорія, як колегіальний орган, перестала існувати.

Список використаних джерел:

1. Андрієвський В. З минулого. Том II. Від Гетьмана до Директорії. Частина друга: Директорія. Берлін, «Українське слово». 1923. 314 с.
2. Бойко О. Д. Зміна урядів та урядової політики Директорії УНР у 1919 р. // *Український історичний журнал*. 2009. №6. С. 35 – 47.
3. Верстюк В., Бойко О., Пиріг Р., Маковська Н. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали. Т.2. Київ: Видавництво імені Олени Теліги, 2006. 746 с.
4. Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]). Ч.Ш. Київ; Відень. 1920. 536 с.
5. Відозва Директорії Української Народної Республіки. *Сайт Гай-Нижника*. URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(11\)15.vidozva_unr.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(11)15.vidozva_unr.php) (дата звернення 09 грудня 2019).
6. Вовк Ю. Є. Місце та роль уряду в системі вищих органів державної влади і управління в період директорії української народної республіки. *Стратегія і тактика державного управління. Збірник наукових праць*. 2014. Випуск 2. С. 126 – 131.
7. Вовк Ю. Є. Організація діяльності Ради комісарів – першого уряду Директорії Української народної республіки. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 211 – 216.
8. Гай-Нижник П. Утворення Директорії УНР та формування її військових підрозділів під час антигетьманського заколоту (листопад – грудень 1918 р.). *Гілея*. 2020. Вип.156 (№5). С. 12 – 33.
9. Гай-Нижник П., Лейберов О. УНР у період Директорії: пошук моделі державного устрою (кінець 1918 – 1919 рр.). Ніжин. 2013. 214 с.
10. Державний архів Вінницької області (далі – ДАВіО). Ф.37. Оп. 1. Спр. 490, Арк. 491.
11. Декларація Української Директорії, що зробила Директорія. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/n0010300-18> (дата звернення 09 грудня 2019).
12. Дзейко Ж. О. Відображення національного досвіду застосування законодавчої техніки в Українській народній республіці, Українській державі та Західноукраїнській народній республіці. *Право і громадянське суспільство*. 2013. №1. С. 4 – 48.
13. Закон про склад Директорії Української Народної Республіки. Закон Української Народної Республіки від 07.05.1919 р. *Вісник Державних Законів для всіх земель Української*

Народної республіки. 1919. 11 липня. Вип. 22. Ч. 282. С. 153.

14. Засідання Національного Союзу. *Нова Рада*. 1918. 17 грудня. С. 2.

15. Kushko I. Legal status of the directory of the Ukrainian national republic as a body of collegiate authority (November 1918 – November 1919). *Modern Science – Moderní věda – Praha. Česká republika, Nemoros*. 2021. №4. Р. 71 – 79.

16. Про форму влади на Україні. Постанова Трудового Конгресу України від 28.01.1919 р. *Вістник Української Народної Республіки*. 1919. 10 лютого. Ч. 5. С. 4.

17. Рум'янцев В. Директорія Української Народної Республіки та пошуки стратегії державотворення. *Вісник академії правових наук України*. Випуск 3 (54). 2008. С. 143 – 151.

18. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. Т.1. Скрантон: Українська Науково-Історична Бібліотека. 1967. 274 с.

19. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917 – 1920 рр. Т. IV. Нью-Йорк 1969. 710 с.

20. Центральний державний архів вищих органів влади України (далі – ЦДАВО України). Ф. 1429. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 18.

21. Шаповал М. Ю. Гетьманщина і Директорія. Нью-Йорк: Видала Українська Громада ім. М. Шаповала. 1958. 134 с.

22. Яневський Д. Б. Політичні системи України 1917 – 1920 років: спроби творення і причини поразки. Київ: Дух і літера. 2003. 767 с.

УДК 351:37/07(73)

Дмитро Юськов

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
e-mail: dmytro.yuskov@ukr.net

УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В США

У статті на основі широкого кола джерел та новітніх наукових досліджень здійснено аналіз участі інститутів громадянського суспільства в управлінні системою вищої освіти в США. Автором проаналізовано федеральне законодавство щодо вищої освіти та законодавство окремих штатів. У дослідженні сфокусовано увагу, як на загальній федеральній системі управління вищою освітою, так і на управлінській системі на рівні штату та вищого навчального закладу. На цих рівнях проаналізовано й участь, роль, форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами управління в системі вищої освіти США. У роботі також вказано на загальні характеристики систем вищої освіти на рівні штатів. Визначено їх загальні риси та окремі відмінності.

Автором зазначено, що однією з найголовніших рис у системі управління вищою освітою у США є те, що до цього часу загальна політика, нагляд і навіть акредитація закладу вищої освіти залишаються децентралізованими. Визначено, що інститути громадянського суспільства (організації, асоціації, фонди тощо) взаємодіють з керівними органами на усіх рівнях управління вищою освітою. Доведено, що федеральне законодавство щодо вищої освіти не містить норм стосовно загальної управлінської системи, а спрямовано переважно на фінансову грантову підтримку як студентів, так і вищих навчальних закладів. Системи управління вищої освіти штатів мають загалом подібну структуру, у якій законодавчі та виконавчі органи штату виконують переважно фінансову, планову та координаційну функції. Державні та приватні вищі навчальні заклади (коледжі та університети) функціонують на принципах широкої автономії. Обґрунтовано, що на університетському рівні, інститути громадянського суспільства також широко представлені. Їх представники можуть входити до

правління (регентської ради, координаційної ради, ради опікунів тощо) та до сенатів університетів. На рівні управління вищим навчальним закладом важливу роль відіграє рада випускників. Вони нерідко є не тільки основними інвесторами вищих навчальних закладів, а й іноді входять в їх опікунські ради. Важливу роль в системі управління вищою освітою також відіграють стейкхолдери (зацікавлені сторони).

Ключові слова: США, вища освіта, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства.

Dmytro Yuskov

PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM IN THE UNITED STATES

The article analyzes the participation of civil society institutions in the management of the higher education system in the United States on the basis of a wide range of sources and the latest research. The author analyzes the federal legislation on higher education and the legislation of individual states. The study focuses on both the general federal system of higher education management and the management system at the state and higher education levels. At these levels, the participation, role, and forms of interaction between civil society institutions and governing bodies in the US higher education system are also analyzed. The paper also points to the general characteristics of higher education systems at the state level. Their general features and some differences are determined.

The author notes that one of the most important features of the higher education management system in the United States is that general policy, supervision, and even accreditation of higher education institutions remain decentralized. It is determined that civil society institutions (organizations, associations, foundations, etc.) interact with governing bodies at all levels of higher education management. It is proved that the federal legislation on higher education does not contain norms on the general management system, but is aimed mainly at financial grant support for both students and higher education institutions. State higher education management systems generally have a similar structure, in which legislators and executives organize state support and financial, planned coordination function. Public and private higher education institutions (colleges and universities) operate on the principles of broad autonomy. It is substantiated that at the university level, civil society institutions are also widely represented. Their representatives can be members of the board (regent's council, coordinating council, board of trustees, etc.) and university senates.

At the level of higher education management, the alumni council plays an important role. They are often the main investors of higher education institutions, and sometimes are members of their boards of trustees. Stakeholders also play an important role in the management system of higher education.

Key words: USA, higher education, civil society, civil society institutions.

Постановка проблеми. Із перемогою Революції Гідності у 2014 р. в Україні триває системна робота по модернізації моделі публічного управління різними сферами суспільно життя. Не минули ці процеси й освіту. Поступово в системі освіти реалізується модель державно-громадського управління та державно-громадського партнерства. Зокрема, значна увага прикута до модернізації системи управління вищою освітою. Вважаємо, що в цих умовах важливим буде вивчення досвіту залучення до правління системою вищої освіти інститутів громадянського суспільства країн розвиненої демократії, зокрема Сполучених Штатів Америки.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовано наукові доробки вітчизняних та закордонних дослідників ролі інститутів громадянського суспільства в системі управління у США. Наприклад, С. Калашнікова у дисертаційній роботі на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління «Управління державним сектором вищої освіти в США» досліджує питання залучення інститутів громадянської освіти до управління вищою освітою у підрозділі «Роль громадськості в управлінні державною вищою освітою та

її розвитку». О. Стойка на основі порівняння систем вищої освіти України та США вказує на їх спільні та відмінні риси. Безпосередньо системі управління вищою освітою США присвячені праці закордонних дослідників Д. Хенсона, Л. Перес-Фелкнер, Д. Тейер, О. Хеджі, Е. Боди, Б. Боди.

Джерелами підготовки наукової роботи стали загальнодержавні федеральні нормативно-правові акти та акти окремих штатів.

Мета статті – дослідити участь інститутів громадянського суспільства в управлінні системою вищої освіти у США.

Виклад основного матеріалу. Система управління освітою у США залежить від адміністративно-територіального та політичного устрою країни. Так, за системою адміністративно-територіального устрою США є федеративною країною. Саме тому система управління освітою, у тому числі й вищою, передбачає декілька рівнів. На кожному з них функції управління та контрольні функції покладаються як на органи публічного управління, так і на інститути громадянського суспільства. Перший рівень – федеративний (Департамент освіти США; Американська рада з освіти), другий рівень – штатний (Департамент з вищої освіти або підрозділ з вищої освіти департаменту освіти штату; Рада регентів; Регулюючо-координаційна рада; Консультативно-координаційна рада), третій – рівень колегіального округу (Рада округу; Виконавчий апарат ради округу), четвертий – рівень навчального закладу (Адміністрація закладу; Рада опікунів) [1, с. 10]. Розділ 8 Конституції США, де визначаються права Конгресу фактично ніяк не коментує питання освіти, проте має право «сприяти розвитку наук...» [2].

За формою політичного устрою Сполучені Штати Америки є країною з демократичними традиціями, тому роль інститутів громадянського суспільства надзвичайно потужна. Так, призначений у березні 2021 р. новий Міністр освіти США доктор Мігель Кардона (Miguel Cardona) своїм основним підходом до керівництва проголосив партнерські відносини з інститутами громадянського суспільства. Він, як попередній успішний очільник Департаменту освіти штату Коннектикут, передусім був зосереджений на партнерських відносинах між державними органами, з місцевими радами, спілками освітян, асоціаціями шкільних адміністраторів, захисниками дітей, а головне, учнями та їх сім'ями [3].

Для системи вищої освіти США також характерним є те, що вона побудована на історичній традиції та до цього часу враховує релігійні та національні чинники. Історично склалося так, що перші державні вищі навчальні заклади були орієнтовані переважно на біле населення. Окрема система державних і приватних університетів була заснована для афроамериканських студентів. У США до цього часу залишилися коледжі та університети, які орієнтовані на темношкіре населення, іспаномовних громадян, американців азійського походження та індіанців. Загалом, у 2015–2016 роках децентралізований сектор вищої освіти в США нараховував 7021 установу [4, с. 2].

Однією з найголовніших рис у системі управління вищою освітою у США є те, що до цього часу загальна політика, нагляд і навіть акредитація закладу вищої освіти залишаються децентралізованими [4, с. 3]. Навіть прийнятий у 1965 р. федеральний закон «Про вищу освіту у США» (The Higher Education Act (HEA) спрямований не на встановлення системи управління вищою освітою у країні, а на санкціонування федеральних програм допомоги та підтримки як особам, які здобувають вищу освіту, так і вищим навчальним закладам [5, с. 1].

Оскільки публічне управління вищою освітою в США є децентралізованим, федеральний уряд має обмежений вплив на рішення, що приймаються в установах. Проте існують федеральні соціальні інституції, які сприяють розвитку вищої освіти США, вдосконаленню освітніх програм, шукають інвестиції, пропагують американську освіту серед іноземців тощо. Серед них: Американська освітня рада (ACE), Американська асоціація секретарів університетів і посадових осіб з прийому (AACRAO); Американська асоціація державних коледжів та університетів (AASCU); Американська асоціація громадських коледжів (AACCC); Національна асоціація вступу до університетів (NACAC); Асоціація міжнародних педагогів (NAFSA); Національна асоціація професійного прийому аспірантів

(NAGAP); та Асоціація консультування при вступі до університетів за кордон (OACAS) [10, с. 258].

Фактично у кожному штаті США існує своя система публічного управління вищою освітою, як правило, через такі виконавчі державні структури, як Рада управління чи Рада координації [9, с. 280].

Систему управління на рівні штату можна простежити на прикладі статті 8 Конституції штату Мічиган (1963 р.). Так, Державна рада освіти штату Мічиган здійснює керівництво та загальний нагляд за всіма державними освітніми закладами штату, окрім вищих, де надається освіта бакалавра. Проте, плановим та координаційним орган вона є для усієї системи освіти, у тому числі вищої. Законодавчий орган штату виділяє кошти на утримання Мічиганського університету, Університету штату Мічиган, Університету штату Уейн, Університету Східного Мічигану, Мічиганському коледжу науки та техніки, Центральному Мічиганському університету, Північному Мічиганському Університету, Університету Західного Мічигану, Інституту Ферріса, Державному коледжу Гранд-Веллі та іншим вищим навчальним закладам. За Конституцією Мічигану, законодавчий орган щорічно звітує про витрату коштів, а керівні ради закладів освіти мають бути відкритими для громадськості [7]. У вищих навчальних закладах утворюються, як правило, колегіальні органи управління: у Мічиганському університеті – регентська рада, в Університеті штату Мічиган – рада опікунів; в Університеті штату Уейн – Рада керівників. Рада кожного закладу складається з восьми осіб, обирає президента університету та здійснює «загальний нагляд за його установою та контроль і керівництво всіма видатками та коштами установи» [5, с. 1]. Інші вищі навчальні заклади, які уповноважені надавати ступінь бакалавра, керуються корпоративними контрольними радами. Переважна більшість рад обираються.

Поряд з тим, десять вищих навчальних закладів керуються радами, які призначаються губернатором за згодою сенату штату. Ради тринадцяти університетів штату складаються з восьми членів [8, с. 6].

Варто зазначити, що система управління вищою освітою, яка склалася в штаті Мічиган, багато в чому є унікальною навіть для США. Ще у 1975 р. суд задовольнив позов Регентської ради Мічиганського університету та встановив: «Повноваження державної ради освіти штату є дорадчими, а автономія університетів залишається незмінною» [8, с. 6].

Отже, в системі управління вищим навчальним закладом університетська рада, рада опікунів, регентська рада виконують функції правління закладу. Члени ради можуть призначити (найняти на роботу) президента або ректора, який разом з іншими адміністративними секторами університету, наприклад сенатом, може давати рекомендації, здійснювати адміністративні дії та здійснювати управління за участю громадськості [10, с. 264].

Попри те, що президенти (ректори) несуть основну відповідальність за установу, більшість президентів залежать від системи спільного управління – сенату. До складу сенату входять викладачі, керівники секторів, студенти. Як правило, сенат відповідає за академічну політику, освітні програми та пропозиції щодо курсів, перегляд вимог щодо отримання наукового ступеня та найняття на посади викладачів [10, с. 262].

На рівні управління вищим навчальним закладом важливу роль відіграє рада випускників. Ради випускників виконують роль переважно донорів навчального закладу. Вони є основними інвесторами коледжів та університетів і часто входять в опікунські ради вищих навчальних закладів [6, с. 100].

Важливе місце в системі управління вищими навчальними закладами також займають стейкхолдери (зацікавлені сторони). У Сполучених Штатах Америки стейкхолдерами є урядові зацікавлені сторони у сфері вищої освіти, батьки та студенти, опікунські ради (правління), адміністрація навчального закладу, викладацький склад та співробітники, громади, донори [11, с. 4].

Висновки. Отже, система публічного управління вищою освітою США є децентралізованою. Міністерство освіти США виконує переважно координаційну роль та

забезпечує співпрацю з громадськими інститутами, які присутні на усіх рівнях управлінської системи. Федеральний уряд має обмежений вплив на рішення, що приймаються в установах. На законодавчі органи та уряди штатів також покладено переважно функції планування та координації роботи. Усі вищі навчальні заклади працюють на умовах широкої автономії. Найширше представлені громадські організації на рівні найнижчої управлінської ланки – на рівні управління вищим навчальним закладом. Їх представники можуть входити до правління (регентської ради, координаційної ради, ради опікунів тощо) та до сенатів університетів. Суттєву роль в цій управлінській структурі виконують ради випускників та стейкхолдери (зацікавлені сторони). Якщо перші забезпечують фінансування та рекламу закладів, то інші безпосередньо впливають на формування їхньої освітньої політики.

Список використаних джерел:

1. Калашнікова С. А. Управління державним сектором вищої освіти в США. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Київ: б. в., 1999. 19 с.
2. Конституція Соединенных Штатов Америки. *ConstitutionFacts*. URL: https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf.
3. Dr. Miguel Cardona, Secretary of Education – Biography. *U.S. Department of Education*. URL: <https://www2.ed.gov/news/staff/bios/cardona.html?src=hp>.
4. Debbie Hanson, Lara Perez-Felkner, David Thayer. Overview of Higher Education (USA). *Bloomsbury Education and Childhood Studies*. URL: <http://dx.doi.org/10.5040/9781350996489.0012>.
5. Alexandra Hegji. The Higher Education Act (HEA): A Primer. *Congressional Research Service*. 2016. February 8. 45 p.
6. Филипович И. И. Система образования США. *Научный вестник ЮИМ*. 2017. № 4. С. 96-102.
7. Michigan constitutional of 1963. *Grand Valley State University*. URL: <https://www.gvsu.edu/policies/policy.htm?policyId=4A005F9F-04C0-E859-20B2D04FCC8C107E>.
8. CRC Special Report. Michigan Constitutional Issues. *A publication of the Citizens Research Council of Michigan*. 2010. August. № 360-11. P. 1-7.
9. Стойка О. Я. Вища освіта США та України: відмінні та спільні риси. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Педагогіка, соціальна робота»*. 2017. Вип. 1 (40). С. 280-283.
10. Eliane Thaines Bodah, Brian William Bodah. Management in higher education: an overview of public universities practices in the United State. *Revista Espaço Pedagógico*. 2017. v. 24, n. 2, 14 dez. P. 250-264.
11. Ömer Avcı, Emily Ring, Lynette Mitchell. Stakeholders in U.S. higher education: an analysis through two theories of stakeholders. *The Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management*. 2015. Volume: X FALL. P. 45-54.

ЗАПРОШУЄМО ДО ПУБЛІКАЦІЇ!

(Випуск 2, 2022 р.)

Інформація для авторів

щодо публікації в збірнику наукових праць «Публічне управління і право: історія, теорія, практика»

ЦІЛІ ТА ПРОБЛЕМАТИКА ЗБІРНИКА

Збірник наукових праць «Публічне управління і право: історія, теорія, практика» (свідоцтво про реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ №24837-14777Р) спрямований на дослідження найбільш актуальних і перспективних напрямків галузей знань «Публічне управління та адміністрування» та «Право»; забезпечення майданчика наукової комунікації між дослідниками-теоретиками і практиками; створення можливостей для науковців, викладачів, аспірантів, магістрантів і студентів для оприлюднення результатів досліджень та їх вільного поширення.

Засновник видання – кафедра права і публічного управління Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського.

Періодичність виходу збірника – 2 рази на рік (червень, грудень).

До друку приймаються статті українською мовою, які відповідають профілю видання та спрямовані на дослідження наукових проблем з публічного управління та адміністрування, права та раніше не публікувалися. Авторами статей можуть бути науковці, викладачі, фахівці, які працюють у сферах публічного управління та права, аспіранти, магістранти і студенти.

Редакційна колегія збірника зацікавлена, у першу чергу, в публікаціях наукових досліджень, які спрямовані на вирішення актуальних та практичних проблем у сфері державного управління, адміністрування та права.

Кожна стаття проходить перевірку на плагіат та рецензування членами редакційної колегії. Вона може бути рекомендована до друку, повернена для доопрацювання або відхилена. Редакційна колегія залишає за собою право на редагування та внесення правок до статей, що не спотворюють загальні результати дослідження.

Виклад матеріалу статті повинен бути стислим логічним, з дотриманням наукового стилю. Текст має бути вичитаний на предмет орфографічних, граматичних та пунктуаційних помилок. Автор статті відповідає за достовірність викладеного матеріалу, за належність даного матеріалу йому особисто та має дотримуватись принципів академічної доброчесності.

Матеріали докторів наук друкуються безкоштовно (до 12 сторінок).

Магістранти та студенти подають матеріали за підписами наукових керівників.

Статті, які не відповідають вказаним вимогам, не приймаються до друку.

ВИМОГИ ДО РУКОПИСІВ

Загальні вимоги:

Наукові статті, відповідно до постанови Президії Вищої атестаційної комісії України № 705/1 від 15 січня 2003 р. «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України», мають містити такі необхідні елементи:

- постановку проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями (актуальність теми дослідження);
- 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 цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Усі структурні елементи у тексті статті мають бути позначені так:

Постановка проблеми.

Аналіз джерел та останніх досліджень.

Мета статті.

Виклад основного матеріалу.

Висновки.

Технічні вимоги:

- Наукові статті повинні містити: УДК (друкується зверху зліва звичайним шрифтом); через 1 інтервал посередині напівжирним курсивом друкуються ім'я та прізвище автора; в наступних стрічках звичайним шрифтом вказуються: навчальний заклад, наукова установа, організація, в якій працює (навчається) автор; науковий ступінь та вчене звання; посада; електронна адреса (e-mail).

Через 1 інтервал по центру – назва статті прописними напівжирними літерами; через 2 інтервали симетрично до тексту звичайним курсивом – *анотація мовою тексту публікації* обсягом 200 – 250 слів (до 1500 знаків без пробілів). Основні вимоги до анотації: інформативність (відсутність загальних слів); змістовність (відображення основного змісту статті та результатів дослідження); структурованість (відповідність структурі статті). *Ключові слова* (від трьох до восьми). *Анотація англійською мовою*, яка є перекладом анотації з мови тексту публікації та включає прізвище та ім'я автора, назву статті. Наголошуємо на тому, що анотація англійською мовою не є технічним перекладом! *Переклад лише з допомогою онлайн-перекладача нівелює авторський стиль, підвищує ризик помилок і фактичних неточностей.*

Окремо подається інформація про автора (ів): прізвище, ім'я, по-батькові, місце роботи або місце навчання, посада, науковий ступінь та вчене звання, домашня адреса, контактний телефон, електронна адреса (e-mail).

Матеріали та інформацію про авторів подавати в електронному форматі **з підписами**: Петренко_стаття.doc; Петренко_інформація.doc; Петренко_квитанція.pdf. (або JPEG).

- обсяг авторських рукописів: 8-12 сторінок.

- формат аркуша А4; усі поля 2 см; шрифт Times New Roman, розмір шрифту -14 кегль, стиль «нормальний» («звичайний»); міжрядковий інтервал – 1,5; абзацний відступ – 1,25 см (в автоматичному режимі); текст друкувати без переносів, вирівнюючи по ширині аркуша;

- Посилання на літературу в тексті подаються за формою [1, с. 32], де 1 – відповідна праця із списку літератури, с. 32 – сторінка, на яку посилається автор);

- «**Список використаних джерел**» подається у розділі наприкінці статті (розмір шрифту – 14, через 1,5 інтервала) **в алфавітному порядку**. При оформленні списку джерел та літератури слід дотримуватися ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні вимоги та правила складання» (*приклад оформлення списку дивись тут: <http://aphd.ua/pryklady-oformlennia-bibliografichnoho-opysu-vidpovidno-do-dstu-83022015/>*);

- обов'язкове розрізнення знаків тире (–) і дефіс (-), використання лапок такого формату – «» («текст»); ініціали перед прізвищами (напр., І. І. Іванов), указівки на сторінки (с. 34), назви населених пунктів (м. Київ), рр. – роки, перед квадратними чи круглими дужками, а також в них – **друкувати через нерозривний пробіл** (одночасне натискання клавіш Ctrl+Shift+пробіл);

– кожен аббревіатуру (або скорочення) слід вводити в текст у дужках після першого згадування відповідного повного словосполучення і лише потім нею можна користуватися;

– усі таблиці повинні мати заголовки (над таблицею, окремим абзацом тексту, без відступу, напівжирний);

– рисунки мають супроводжуватися підписами (під рисунком, окремим абзацом, напівжирний, вирівнювання за центром, без відступу; підпис не має бути елементом рисунка); нумерувати рисунки за порядком посилань у тексті.

- між словами ставити тільки один пробіл.

Матеріали, подані без дотримання зазначених вимог, повертаються автору без розгляду.

УМОВИ ОПЛАТИ

Публікація статей у Збірнику наукових праць «Публічне управління і право: теорія, історія, практика» здійснюється на госпдоговірних засадах за рахунок авторів. **Вартість**

публікації статті – 30 грн / сторінка. Вартість додаткового варіанта примірника збірника – 70 грн. Копія квитанції про оплату надсилається до редакції після отримання повідомлення про її прийняття до друку та надсилання реквізитів для оплати автору.

ПОРЯДОК ПОДАННЯ МАТЕРІАЛІВ

Для опублікування статті необхідно надіслати **електронною поштою** статтю, оформлену відповідно зазначених вимог; інформацію про автора за зразком поданим вище; відскановану квитанцію про оплату публікації (після схвалення статті до друку).

Матеріали надсилати за електронною адресою: **nzpuar@ukr.net**.

Публікація статті в збірнику передбачає автоматичну згоду автора на розміщення її електронного варіанта в наукометричних та наукових базах, ресурсах відкритого доступу, у мережі Інтернет.

Термін подання матеріалів до чергового випуску – до 1 березня 2021 р.

КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ

Редакція збірника наукових праць «Публічне управління і право: історія, теорія, практика»: вул. Острозького, 32, корп.3, каб. 301, кафедра права і публічного управління, м. Вінниця, Україна, 21001.

Контактні телефони:

067 291 25 13 (Кононенко Валерій Васильович – головний редактор).

097 519 71 36 (Вальчук Олена Іванівна – відповідальний секретар).

ЗРАЗОК ОФОРМЛЕННЯ ТЕКСТУ СТАТТІ

УДК 342.4(477) «1960/1980»

Валерій Кононенко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор історичних наук, професор
e-mail: valerii.kononenko@vspu.edu.ua

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УРСР У ДОБУ КРИЗИ РАДЯНСЬКОЇ СИСТЕМИ (ДРУГА ПОЛОВИНА 1960-х – ПЕРША ПОЛОВИНА 1980-х рр.)

У статті на основі широкого кола джерел здійснено аналіз конституційних процесів в УРСР у добу кризи радянської системи (друга половина 1960-х – перша половина 1980-х рр.). Дослідження проведено з урахуванням загальних тенденцій радянського конституціоналізму зазначеної доби. Автором здійснено дослідження закріплення ідеологеми про розвинутий соціалізм в Конституції УРСР 1978 р. та імплементації в конституційне законодавство республіки основних міжнародних прав та свобод, які були ратифіковані СРСР та УРСР як суб'єктами міжнародного права. У роботі охарактеризовано конституційні основи системи державної влади в республіці. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які визначали основні напрямки та принципи діяльності вищих, центральних та місцевих органів державної влади, їх компетенцію та повноваження.

У дослідженні вказано, що Конституція УРСР 1978 р. не вносила суттєвих змін у структуру та повноваження вищих, центральних та місцевих органів державної влади. Акцентовано увагу на тому, що при конструції системи державної влади Основний Закон республіки не брав за основу принципу поділу влад, не створював системи стримування та противаг, встановлював жорстку вертикальну субординацію органів влади. Місцеві органи влади хоч і мали певні елементи місцевого самоврядування, у цілому були позбавлені принципів децентралізації та справжнього народовладдя, перебували під партійним керівництвом. Автором наголошено, що конституційні процеси в республіці у зазначений період не були самостійними та перебували перед жорстким ідеологічно-партійним контролем комуністичної партії.

Ключові слова: СРСР, УРСР, конституційний процес, Конституція, 1978 р., криза радянської системи.

Valerii Kononenko

CONSTITUTIONAL PROCESS IN THE USSR DURING THE CRISIS OF THE SOVIET SYSTEM (SECOND HALF OF THE 1960S - FIRST HALF 1980S)

The article analyzes the constitutional processes in the Ukrainian SSR during the crisis of the Soviet system (the second half of the 1960s - the first half of the 1980s) on the basis of a wide range of historical and legal sources. The study was conducted taking into account the general trends of Soviet constitutionalism of the time. The author researches the consolidation of the ideology of advanced socialism in the Constitution of the USSR in 1978 and the implementation in the constitutional legislation of the republic of fundamental international rights and freedoms, which were ratified by the USSR and the USSR as subjects of international law. The paper also analyzes the constitutional foundations of the system of state power in the republic. The main normative-legal acts, which determined the main directions and principles of activity of higher, central and local bodies of state power, their competence and powers, are analyzed.

It is stated that the Constitution of the USSR in 1978 did not make significant changes in the structure and powers higher, central and local authorities. Emphasis is placed on the fact that in the construction of the system of state power the Basic Law of the republic did not take as a basis the principle of separation of powers, did not create a system of checks and balances, established a rigid vertical subordination of authorities. Although local authorities had some elements of local self-government, but, in general, the basic principles of decentralization and genuine popular governance were violated. They were under party leadership.

The author emphasizes that the constitutional processes in the republic during this period were not independent for center and were subject to strict ideological and party control of the Communist Party.

Key words: USSR, constitutional process, Constitution, 1978, crisis of the Soviet system.

Постановка проблеми. З другої половини 1960-х рр. УРСР, як і СРСР, вступила у добу наростаючої кризи радянської системи...

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовано наукові доробки вітчизняних та зарубіжних дослідників конституційних процесів в СРСР та України. Радянський конституціоналізм та правові процеси у цей період досліджували...

Мета статті – на основі широкого кола історично-юридичних джерел проаналізувати...

Виклад основного матеріалу. До 1978 р. в УРСР діяв Основний Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р...

Висновки. Отже, український радянський конституційний процес другої половини 1960-х рр. – другої половини 1980-х рр. відображав конституційні процеси СРСР...

Список використаних джерел:

1. Гончаренко В. Д. Конституційне будівництво в Україні у ХХ ст. *Матеріали VII Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції»*. Харків: ФОП Бровін О. В., 2016. С. 3-4.
2. Заключениеный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе: Хельсинки, 1 августа 1975 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055#Text.
3. Кісс С. В. Конституційне визначення України як соціальної держави: історико-правовий аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 3. С. 13-16.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Принята на внеочередной седьмой сессии девятого созыва 7 октября 1977 г. Москва: Политиздат, 1977. 129 с.

5. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text>.

6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Прийнята 30 січня 1937 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.

7. Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг. *Материалы внеочередного XXI съезда КПСС*. Москва: Государственное издательство политической литературы, 1959. 260 с.

8. Медвідь А. Б. Закріплення прав людини та основоположних свобод у Конституції УРСР 1978 року. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. Випуск 44. Том 1. С. 55-58.

9. Медушевский А. Н. Основной закон СССР 1977 г.: государство и личность в эпоху «Развитого социализма». *Полития*. 2014. № 3 (74). С. 149-168.

10. Мироненко О. М. Історія Конституції України. Київ: Де Юре, 1997. 60 с.

11. О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг. Доклад Н. С. Хрущева 27 января 1959 года. *Материалы внеочередного XXI съезда КПСС*. Москва: Государственное издательство политической литературы, 1959. 260 с.

12. Отчетный доклад Центрального Комитета КПСС XXIV съезду Коммунистической партии Советского Союза. *XXIV съезд Коммунистической партии Советского Союза. 30 марта – 9 апреля 1971 г. Стенографический отчет. В 2-х т. Т. 1*. Москва: Политиздат, 1971. 599 с.

13. Про Раду Міністрів Української РСР: Закон Української РСР № 4157-IX від 19 грудня 1978 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4157-09/ed19781219#Text>.

14. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: Указ Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-08#Text>.

15. Програма Коммунистической партии Советского Союза. *XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза. 17-31 октября 1961 г. Стенографический отчет*. Москва: Политиздат, 1962. 592 с.

16. Пустовіт Ж. М. Становлення та розвиток функцій Верховної Ради України. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 8-14.

17. Хома Н. М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід: монографія Київ: Юридична думка, 2012. 592 с.

Наші автори:

Бень Віра – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування;

Годлевська Валентина – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, доктор історичних наук, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування;

Гриб Віталій – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування;

Дорош Вікторія – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня спеціальності 081 Право;

Зубар Іван – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування;

Кононенко Валерій – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування;

Конопенко Олександр – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування;

Кушко Ігор – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування;

Лазор Оксана – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування;

Лазор Олег – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування;

Ланшин Сергій – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування;

Левицький Артур – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування;

Мельник Емілія – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування;

Мельничук Ольга – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічно-правових дисциплін;

Назаренко Марина – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування;

Оверковська Тетяна – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічно-правових дисциплін;

Онищук Юлія – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування;

Охотнікова Олена – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фундаментальних та приватно - правових дисциплін;

Хіміч Юрій – Вінницький державний педагогічний університет ім. Михайла Коцюбинського, здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування.

Юник Ірина – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування;

Юськов Дмитро – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування;

Яременко Олександр – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат наук з державного управління, доцент, декан факультету права, публічного управління та адміністрування.

Наукове видання

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І ПРАВО:
ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА**

Збірник наукових праць

Випуск 1