

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 2

Вінниця

2022

УДК 351+342(06)

П88

Публічне управління і право: історія, теорія, практика / За заг. ред. проф. В. В. Кононенка.  
Вінниця: ТОВ «Друк», 2022. 83 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** – Лапшин Сергій Андрійович, кандидат історичних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування (Україна);

**Члени редколегії:**

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

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, Академія туризму та готельного менеджменту в Гданську (Польща);

7. Климчук Олександр Васильович, 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 8 грудня 2022 р.)

Засновник: Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

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

© Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, 2022

## ЗМІСТ

### АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПРАВА

<i>Ольга Мельничук, Олексій Саліхов</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДІАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	5
<i>Тетяна Оверковська</i> ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ҐРУНТІВ	11

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

<i>Марина Дзевелюк</i> ГЛОБАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ В ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ СТРУКТУРІ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ	18
<i>Іван Зубар, Юлія Онищук</i> ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ	23
<i>Олександр Климчук, Олександр Яременко</i> СВІТОВІ ПРОЦЕСИ ФОРМУВАННЯ УРЯДОВОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ: ТЕНДЕНЦІЇ В УКРАЇНІ	28
<i>Олександр Конотопенко, Сергій Лапишин</i> ОСОБЛИВОСТІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	36
<i>Валерій Кононенко</i> СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УСРР У ПЕРІОД УТВЕРДЖЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ (1919-1929 РР.)	42
<i>Олег Лазор, Оксана Лазор, Тетяна Єфремова</i> ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	47

### ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

<i>Вадим Дурдас</i> ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТВОРЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ: ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО	54
<i>Ігор Кушко</i> ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ	62
<i>Дмитро Юськов</i> СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ ЗА НАЦІОНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ	68

## CONTENS

### CURRENT PROBLEMS OF HISTORY, THEORY, PRACTICE OF LAW

<i>Olha Melnychuk, Oleksii Salikhov</i> LEGAL REGULATION OF MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION	5
<i>Tatiana Overkovskaya</i> FUNCTIONAL AND LEGAL ENVIRONMENT PROTECTION	11

### CURRENT PROBLEMS OF HISTORY, THEORY, PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Maryna Dzeveliuk</i> GLOBAL DEMOCRACY IN THE FUNCTIONALITY STRUCTURE OF THE MODERN STATE	18
<i>Ivan Zubar, Yulia Onyshchuk</i> FORMATION OF THE STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF LAND RELATIONS IN UKRAINE IN ACCORDANCE WITH THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT	23
<i>Oleksandr Klymchuk, Oleksandr Yaremenko</i> WORLD PROCESSES THE FORMING OF GOVERNMENT POLICY IN THE FIELD OF ENERGY SAVING: TRENDS IN UKRAINE	28
<i>Olexander Konotopenko, Sergij Lapshin</i> FEATURES OF CENTRALIZED AND DECENTRALIZED MODELS OF PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE	36
<i>Valerii Kononenko</i> STRUCTURE AND AUTHORITIES OF THE CENTRAL GOVERNMENT AUTHORITIES OF THE USSR IN THE PERIOD OF THE APPROVAL OF SOVIET POWER (1919-1929)	42
<i>Oleh Lazor, Oksana Lazor, Tetiana Yefremova</i> INSTITUTIONAL ENSURING FUNCTIONING CIVIL SERVICE IN UKRAINE	47

### TRIBUNE OF A YOUNG SCIENTIST

<i>Vadim Durdas</i> THEORETICAL BASICS OF STUDYING THE MECHANISMS OF THE CREATION OF THE MILITARY FIRE PROTECTION INSTITUTION IN UKRAINE: EXPERIENCE OF NATO MEMBER COUNTRIE	54
<i>Ihor Kushko</i> PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF STATE AUTHORITY BODIES OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF THE DAY OF THE DIRECTORY	62
<i>Dmytro Yuskov</i> ESTABLISHMENT OF THE SYSTEM OF STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION OF UKRAINE ACCORDING TO NATIONAL LEGISLATION	68

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРІЇ, ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ПРАВА

УДК 347.965.42

*Ольга Мельничук*

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
завідувач кафедри публічно-правових дисциплін,  
доктор юридичних наук, професор  
e-mail: olha\_melnychuk@vspu.edu.ua

*Олексій Саліхов*

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
e-mail: alexey\_vn@ukr.net

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДІАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті висвітлено правове регулювання медіації у публічному управлінні. Вказано, що розвиток законодавства про медіацію свідчить про поступ держави у напрямі запровадження альтернативних заходів для полегшення доступу до правосуддя, налагодження партнерської взаємодії між органами публічної влади та приватними особами.

Суттєвий вплив на розвиток медіації як інструменту, що забезпечує ефективність вирішення правових спорів, справила Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. З метою імплементації її положень про реалізацію права на справедливий суд і права на ефективний засіб правового захисту Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято низку рекомендацій.

Для впровадження інституту медіації у сфері публічного управління важливе значення має Рекомендація Рес (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами від 5 вересня 2001 р. Ухвалення цього документу сприяло зародженню інституту адміністративної медіації. Для кращого виконання і розуміння цієї Рекомендації Європейська комісія з ефективності правосуддя ухвалила Керівні принципи, в яких наголошувала на ролі держав-учасниць, їх адміністративних органів, суддів, адвокатів щодо вжиття заходів до впровадження медіації.

Ратифікація Верховною Радою України міжнародних нормативно-правових актів і прийняття рамкового Закону України «Про медіацію», яким внесено доповнення до низки кодексів та інших законів у частині застосування медіації, створили юридичні підстави для її легалізації у публічному управлінні.

*Ключові слова:* медіація, альтернативний спосіб, вирішення спорів, публічне управління, публічно-правовий спір.

*Olha Melnychuk, Oleksii Salikhov*

### LEGAL REGULATION OF MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

In this article the legal regulation of mediation in public administration is highlighted. It is indicated that the development of legislation on mediation shows the progress of the state in the direction of introducing alternative measures to facilitate access to justice, establishing partnership interaction between public authorities and private individuals.

First of all, the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950 had a significant impact on the development of mediation as a tool that ensures the effectiveness of resolving legal disputes. In order to implement its provisions regarding the right to a fair trial and the right to an effective remedy, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a number of recommendations.

Recommendation Res (2001) 9 to member states on alternatives to judicial review of disputes between administrative bodies and private parties dated September 5, 2001 is of great importance to implement the mediation institution in the field of public administration. The adoption of this document contributed to the establishment of the administrative mediation institute. For a better implementation and understanding of this Recommendation, the European Commission for the Efficiency of Justice adopted the Guidelines, which focused on the role of participating states, their administrative bodies, judges, and lawyers in taking measures to implement mediation.

The ratification of international legal acts and the adoption of the framework Law of Ukraine «On Mediation» by the Verkhovna Rada of Ukraine, which were supplemented to a number of codes and other laws regarding the application of mediation, created legal grounds for its legalization in public administration

*Key words:* mediation, alternative method, dispute resolution, public administration, public legal dispute.

**Постановка проблеми.** З метою покращення доступу осіб до правосуддя і більш ефективного вирішення публічно-правових спорів у демократичних, правових державах усе частіше застосовуються альтернативні способи, із-поміж яких чільне місце займає медіація. Демократизація суспільних процесів в Україні, яка продовжується навіть в умовах війни, а також результативність і перевага альтернативних способів вирішення спорів актуалізують роль медіації, зокрема і в публічному управлінні.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Не випадково останнім часом зростає науковий інтерес до питань застосування медіації у різних сферах суспільного життя і все більш переконливою стає думка про її спроможність і в розв'язанні публічно-правових спорів. Проблеми застосування медіації у публічному управлінні присвятили свої дослідження такі науковці: М. Андрієнко, Є. Бородін, А. Бортнікова, І. Жукова, А. Каршиєва, В. Кафарський, З. Красіловська та ін. Однак наразі недостатньо приділено уваги питанню правових основ медіації у публічному управлінні, що вказує на необхідність студіювання у цьому напрямі.

**Метою статті** є розкриття правового регулювання медіації у публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Легальне функціонування інституту медіації забезпечується європейськими стандартами і національним законодавством. Передусім суттєвий вплив на розвиток медіації як інструменту, що забезпечує ефективність вирішення правових спорів, справила Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. З метою імплементації її положень щодо реалізації права на справедливий суд і права на ефективний засіб правового захисту Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято низку рекомендацій. Маємо на увазі Рекомендацію № R (81) 7 державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя від 14 травня 1981 р. (закликається «вжити заходів, що заохочують застосування примирення сторін і медіації» [14]), а також Рекомендацію № R (86) 12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах від 16 вересня 1986 р. (заохочується «застосування дружнього врегулювання спорів чи в позасудовому порядку в цілому, чи ж до початку судового процесу або в його ході» [15]).

Комітет Міністрів Ради Європи обґрунтовано закликав упроваджувати медіацію для пришвидшення вирішення сімейних, цивільних, кримінальних справ. З цією метою він ухвалив відповідні рекомендації: Рекомендація № R (98) 1 державам-членам щодо медіації в сімейних справах [16], Рекомендація № R (99) 19 державам-членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах [17] Рекомендація Res (2002) 10 державам-членам щодо медіації в цивільних справах [18].

Для впровадження інституту медіації у сфері публічного управління важливе значення має Рекомендація Res (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами від 5

вересня 2001 р. [19] (далі – Рекомендація Rec (2001) 9). Вважаємо, що ухвалення цього документу сприяло становленню інституту адміністративної медіації.

7 грудня 2007 р. Європейська комісія з ефективності правосуддя (СЕРЕJ) ухвалила Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами [2] (далі – Керівні принципи). Цей документ не є обов'язковим для держав-учасниць, однак він виконує інтерпретаційну функцію і був ухвалений з метою кращого розуміння і застосування Рекомендації Rec (2001) 9.

Європейська комісія з ефективності правосуддя у Керівних принципах акцентувала увагу на ролі держав-учасниць, їх адміністративних органів, суддів, адвокатів щодо вжиття заходів до впровадження альтернативних судовому розгляду моделей врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами. Головна місія у впровадженні альтернативних способів вирішення спорів, зокрема й медіації, відводиться власне державам та їхнім органам публічної влади. Першочергово держава, в особі відповідних органів публічної влади, має повноваження щодо законодавчого визначення правових засад адміністративної медіації і наділена необхідними ресурсами для того, щоб заохочувати до застосування цього інституту. В документі рекомендується органам публічної влади «давати згоду на застосування існуючого альтернативного методу розв'язання спору, коли цього вимагає приватна сторона, окрім випадків, коли така процедура суперечить публічному інтересу або приватна особа зловживає нею» [2].

Практичне втілення медіації у публічному управлінні, її популяризація у суспільстві залежить ще й від законодавчо закріплених повноважень суддів і адвокатів, від їхніх можливостей і позицій. Тому судді повинні мати «повноваження рекомендувати сторонам методи, альтернативні судовому розгляду, зокрема процедуру примирення, медіацію та переговори з метою врегулювання, і проводити відповідні інформаційні заходи» [2]. Адвокати мають пропонувати сторонам застосовувати в досудовому порядку альтернативні способи вирішення спорів. Вважаємо, що законодавчо закріплене право суддів і адвокатів рекомендувати сторонам використовувати медіацію у публічному управлінні, де однією із сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень, сприятиме розвитку цього інституту.

Розвиток адміністративної медіації залежить від результативності застосування цього інструменту під час розв'язання спорів, на що безпосередньо впливають компетентності медіаторів. Тому в Керівних принципах належне місце відводиться питанню кваліфікації нейтральних посередників та якості послуг, що надаються ними. Для забезпечення якості послуг необхідно, щоб в державах-членах розроблялися адекватні навчальні програми на основі спільних стандартів навчання. У цьому документі перераховано мінімальні вимоги щодо змісту програми підготовки нейтральних посередників та акредитації нейтральних посередників, необхідності розробки спільних міжнародних критеріїв для цієї процедури та спеціального кодексу поведінки медіаторів у альтернативному розв'язанні спорів між адміністративними органами і приватними сторонами.

У Керівних принципах акцентується увага на доступності альтернативних способів розв'язання адміністративних спорів. Вказується, що на доступність безпосередньо впливатиме поміркована вартість послуги та законодавче врегулювання питання ризику закінчення чи призупинення строку давності, що не повинно перешкоджати сторонам застосовувати процедуру медіації.

У нашій державі ратифікація Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, стимулювала застосування альтернативних способів вирішення адміністративно-правових спорів. Оскільки Україна взяла на себе зобов'язання узаконити механізми, спрямовані «на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією» [9, ст. 14]. Цей припис повною мірою відповідає ст. 55 Конституції України, яка гарантує кожному «право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [4, ч. 2 ст. 55] та надає право «будь-якими не забороненими засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [4, ч. 6 ст. 55]. Застосування альтернативних способів під час врегулювання спорів визначається у ст. 124 Конституції України, в якій вказано, що «законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору» [4, ч. 4 ст. 124].

Конституційні засади знайшли своє втілення у національних документах стратегічного змісту. Так у Національній стратегії у сфері прав людини закріплено, що розв'язання проблеми забезпечення права на справедливий суд має здійснюватися шляхом запровадження доступної та ефективної системи позасудових засобів захисту прав людини, альтернативних способів вирішення спорів, зокрема медіації [8]. У Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки одним із напрямів покращення доступу до правосуддя є розвиток інституту медіації, а також встановлення для окремих, визначених законом, категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших практик [12].

На розвиток конституційного припису щодо досудового порядку врегулювання спорів спрямований Закон України «Про медіацію», який «визначає правові засади та порядок проведення медіації як позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), принципи медіації, статус медіатора, вимоги до його підготовки та інші питання, пов'язані з цією процедурою» [7]. Цим законом було внесено доповнення до низки кодексів та інших законів, зокрема до Кодексу адміністративного судочинства України. У такий спосіб було узаконено медіацію як позасудову процедуру, за допомогою якої врегульовуються адміністративно-правові спори. Відтак законодавець поклав край науковим дискусіям щодо медіабельності адміністративно-правових спорів.

В аспекті нашого дослідження важливо, що цим законом доповнено Земельний кодекс України статтею 158<sup>1</sup> «Врегулювання земельних спорів шляхом медіації» [1, ст. 158<sup>1</sup>] і Кодекс законів про працю України статтею 222<sup>1</sup> «Врегулювання трудових спорів шляхом медіації» [3, ст. 222<sup>1</sup>]. Відтак законодавчими змінами узаконено медіацію як альтернативний спосіб вирішення земельних і трудових спорів.

Через внесення доповнень до Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» суб'єкти соціальної роботи отримали право «пропонувати вирішення спорів, що виникають у об'єктів соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю, шляхом медіації» [11, абз. 8 ч. 1 ст. 13]. У контексті надання соціальних послуг необхідно вказати, що Законом України «Про медіацію» було доповнено пунктом 18 частину 6 статті 16 Закону України «Про соціальні послуги», відповідно до якого медіація визнається базовою соціальною послугою [10, ч. 6 ст. 16]. Ще раніше для визначення «змісту, обсягу, умов та порядку надання медіації, як соціальної послуги посередництва для суб'єктів різних форм власності та господарювання, які надають таку послугу» наказом Міністерства соціальної політики України від 17 серпня 2016 року № 892 було затверджено «Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації)» [6]. У Законі України «Про безоплатну правову допомогу» визначено, що «первинна безоплатна правова допомога включає такий вид правової послуги, як надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [5, п. 4 ч. 2 ст. 7].

З метою стимулювання розвитку інституту медіації законодавець включив до Закону України «Про судовий збір» норму щодо повернення 60 відсотків судового збору, сплаченого при поданні позову, в разі якщо домовленості про укладення мирової угоди, відмову позивача від позову або визнання позову відповідачем досягнуто сторонами за результатами проведення медіації. А в разі якщо домовленості про укладення мирової угоди, відмову позивача від позову або визнання позову відповідачем досягнуто сторонами за результатами проведення медіації – 60 відсотків судового збору, сплаченого при поданні відповідної апеляційної чи касаційної скарги [13, ст. 7].



**Висновки.** Розвиток законодавства про медіацію свідчить про поступ держави у напрямі запровадження альтернативних заходів для полегшення доступу до правосуддя, налагодження партнерської взаємодії між органами публічної влади та приватними особами. Ратифікація Верховною Радою України міжнародних нормативно-правових актів і прийняття рамкового Закону України «Про медіацію» створили юридичні підстави для легалізації медіації у публічному управлінні. Законодавчо закріплене право застосовувати медіацію у публічному управлінні, де однією із сторін правового спору є суб'єкт владних повноважень, сприятиме розвитку цього інституту.

**Список використаних джерел:**

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
2. Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами, ухвалено Європейською комісією з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 р. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-for-a-better-implementation-of-the-existing-recommendation-/16809ede90>.
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971 р. Додаток до № 50. Ст. 375.
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 14.
5. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст.577.
6. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): Наказ Міністерства соціальної політики України від 17 серпня 2016 року №892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text>.
7. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст.51.
8. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1_1).
9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст.2021.
10. Про соціальні послуги: Закон України від 7 січня 2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст.73.
11. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21 червня 2001 р. № 2558-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №42. Ст. 213.
12. Про стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96#w1_1).
13. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 87.
14. Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/08.pdf>.
15. Рекомендація № R (86) 12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на

399 засіданні заступників міністрів 16 вересня 1986 року. URL: [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014\\_5.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_5.pdf).

16. Рекомендація № R (98) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в сімейних справах, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 616 засіданні заступників міністрів 21 січня 1998 року. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20E2%84%96%20R%20\(98\)%201.pdf](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20E2%84%96%20R%20(98)%201.pdf).

17. Рекомендація № R (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам - членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах, прийнято Комітетом міністрів на 679-й зустрічі представників Комітету від 15 вересня 1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_828#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_828#Text).

18. Рекомендація Rec (2002) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в цивільних справах, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 808 засіданні заступників міністрів 18 вересня 2002 року. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2002\)%2010.pdf](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2002)%2010.pdf).

19. Рекомендація Rec (2001) 9 державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами від 5 вересня 2001 р. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2001\\_9\\_2001\\_09\\_05.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf).

УДК 349.415

*Тетяна Оверковська*

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

### **ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ҐРУНТІВ**

У статті розглянуто певні правові аспекти функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів. Акцентується увага на першопричинах екологічних проблем, що обумовлює необхідність правового та функціонального забезпечення управлінської діяльності у сфері земельних відносин. Аналізуються деякі функції у зазначеній сфері суспільних відносин. Визначено, що агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення слід розглядати як складову функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів. У статті звертається увага на законодавче закріплення функції дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки, що реалізується через центр надання адміністративних послуг, та набуває характеру функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів.

Визначено, що рекультивация як спосіб функціонально-правової охорони ґрунтів реалізується шляхом наділення повноваженнями щодо відновлення ґрунтового покриву органи державної влади, місцевого самоврядування, землевласників й землекористувачів. У статті звертається увага на запропоноване у науковій літературі поняття рекультивации земель як юридичної категорії, а також основні завдання державного управління у правовідносинах в галузі рекультивации земель. Акцентована увага на юридичному значенні бонітування ґрунтів. Звернута увага, що функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів має проваджуватися з дотриманням еколого-правових вимог.

За результатами дослідження у статті сформульовані висновки, в яких пропонується функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів розглядати як діяльність управлінського характеру, що реалізується шляхом виконання функцій уповноваженими суб'єктами у сфері земельних відносин.

*Ключові слова:* охорона ґрунтів, органи управління у сфері земельних відносин, рекультивация земель, агрохімічна паспортизація, бонітування ґрунтів, переміщення ґрунтового покриву.

*Tatiana Overkovskaya*

### **FUNCTIONAL AND LEGAL ENVIRONMENT PROTECTION**

The article considers certain legal aspects of functional and legal support of soil protection.

Emphasis is placed on the root causes of environmental problems, which necessitates legal and functional support for management activities in the field of land relations. Some functions in the specified sphere of public relations are analyzed. It is determined that agrochemical certification of agricultural lands should be considered as a component of functional and legal support of soil protection. The article draws attention to the legislative consolidation of the function of permission to remove and transfer the land cover of land, which is implemented through the center of administrative services, and acquires the character of functional and legal support for soil protection.

It is determined that reclamation as a way of functional and legal protection of soils is realized by empowering public authorities, local governments, landowners and land users to restore the soil cover. The article draws attention to the concept of land reclamation as a legal category proposed in the scientific literature, as well as the main tasks of public administration in legal relations in the field of land reclamation. Emphasis is placed on the legal significance of soil

grading. Attention is drawn to the fact that the functional and legal support of soil protection should be carried out in compliance with environmental and legal requirements.

Based on the results of the research, the article formulates conclusions in which it is proposed to consider the functional and legal support of soil protection as an activity of an administrative nature, implemented by performing the functions of authorized entities in the field of land relations.

*Key words:* soil protection, governing bodies in the field of land relations, land reclamation, agrochemical certification, soil grading, soil movement.

**Постановка проблеми.** Сталий соціально-економічний розвиток держави зумовлює таке функціонування її господарського комплексу, при якому одночасно забезпечується задоволення потреб населення та екологічно безпечне господарювання.

Одними із першопричин екологічних проблем в Україні є неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема, неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, а також незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення [12], у тому числі й законодавства щодо охорони земель та ґрунтів.

Така ситуація обумовлюється тим, що, з одного боку, у процесі проведення сучасної земельної реформи та включення землі до ринкового обігу обсяг та перелік земельних прав суб'єктів (власників і користувачів земельних ділянок) значно розширився, а з іншого – держава послабила свій вплив на діяльність носіїв земельних прав, пов'язану з безпосереднім використанням земельних ділянок [14, с. 82].

У зв'язку з цим, серед основних інструментів реалізації державної екологічної політики Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» виокремлюється державне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища (а отже – й ґрунтів), що надасть змогу встановити науково обґрунтоване обмеження на використання земельних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища та запровадити інтегрований дозвіл щодо регулювання охорони довкілля. Відтак питання функціонально-правової охорони ґрунтів видаються вкрай актуальними.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Питання правового регулювання функцій управління у сфері охорони земель досліджувалися та відображалися у працях таких науковців, як Г.І. Балюк, Н.С. Гавриш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, М.В. Шульга та багатьох інших. Проте певні аспекти функціонально-правового забезпечення охорони саме ґрунтів потребують подальшого наукового дослідження та обґрунтування у процесі дотримання еколого-правових вимог землекористування.

**Мета статті** – здійснення правового аналізу певних функцій управління, спрямованих на забезпечення охорони ґрунтів.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з чинним законодавством охорона ґрунтів – це система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпеченням екологічної безпеки довкілля (ст. 1 Закону України «Про охорону земель» [13]).

Враховуючи, що під функціонально-правовим забезпеченням управління у галузі земельних відносин розуміють визначення та правове закріплення основних напрямків діяльності уповноважених суб'єктів у галузі використання, охорони та відтворення земель [4, с. 217], вважаємо, що першочергово мова повинна йти про ті функції охорони ґрунтів, які

спрямовані на забезпечення збереження й відтворення якісного стану ґрунтів, їх родючості, а також їх цілісності.

З метою здійснення контролю за динамікою родючості ґрунтів систематично проводиться їх агрохімічне обстеження, видаються агрохімічні паспорти, в яких фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів і рівні їх забруднення (ч. 4 ст. 37 Закону України «Про охорону земель»), тобто проводиться агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення.

Згідно ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [11] агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення являє собою обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачою агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів, рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами.

При цьому форма агрохімічного паспорта та порядок його ведення регламентується положеннями Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 року № 536 [9]. Варто зауважити, що результати агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення використовуються при проведенні грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів відтворення родючості ґрунтів, моніторингу земель та ґрунтів, в інших випадках, передбачених законодавством (п. 3.2 Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки).

Враховуючи, що агрохімічний паспорт є документом, який містить дані про агрохімічну характеристику ґрунтів, стан їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами, агрохімічний паспорт поля, земельної ділянки підписується уповноваженою посадовою особою центрального органу виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики. Таким чином, агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення слід розглядати як один із напрямків здійснення державного контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони якісного стану земель сільськогосподарського призначення та відповідності діяльності сільськогосподарських землекористувачів принципам раціонального та екологічно безпечного використання земель [8, с. 98].

Варто зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 168 Земельного кодексу України [1] власники земельних ділянок та землекористувачі мають право здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок виключно на підставі розробленого у встановленому законом порядку робочого проєкту землеустрою, тобто фактично функція дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки покладається на робочий проєкт землеустрою.

При цьому, робочі проєкти землеустрою розробляються на підставі рішення власника земельної ділянки або землекористувача. А щодо земель державної чи комунальної власності – на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» видача дозволу на розробку робочого проєкту землеустрою щодо здійснення зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок надається через центр надання адміністративних послуг.

В той же час, переміщення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) в межах однієї і тієї самої земельної ділянки, призначеної для ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), індивідуального дачного будівництва

та будівництва індивідуальних гаражів, здійснюється без розроблення робочого проєкту землеустрою (ч. 2 ст. 168 Земельного кодексу України).

Таким чином, юридичне оформлення робіт щодо зняття та перенесення родючого шару ґрунту є обов'язковою вимогою для землевласників і землекористувачів. Підтвердженням цього є той факт, що статтею 53-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2] передбачено адміністративну відповідальність за зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту, визначених у документації із землеустрою, або за відсутності такої документації (крім випадків, якщо відповідно до закону розроблення документації із землеустрою не вимагається).

Також за зняття або знищення та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок без отримання спеціального дозволу винні особи мають відшкодувати заподіяні збитки згідно з Методикою визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 963 від 25 липня 2007 року [3].

Зауважимо, що при здійсненні діяльності, пов'язаної з порушенням поверхневого шару ґрунту, власники земельних ділянок та землекористувачі повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивуацію), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності та інших якостей (ч. 3 ст. 168 Земельного кодексу України). Відтак відновлення ґрунтового покриву відбувається шляхом рекультивації порушених земель, що згідно ч. 1 ст. 166 Земельного кодексу України являє собою комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

Як юридична категорія рекультивація – це законодавчо забезпечений комплекс організаційно-правових, технічних, фінансових, землевпорядних та інших дій, пов'язаних з виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування, а також власниками землі і землекористувачами прав і обов'язків щодо використання й охорони земель різних категорій з метою відтворення порушеного внаслідок антропогенного впливу природного стану й функціонального призначення, як об'єкта права власності українського народу й основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною [5, с. 37]. З цієї позиції, як вбачається, рекультивацію земель можна розглядати як складову функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів шляхом наділення повноваженнями щодо відновлення ґрунтового покриву органи державної влади та місцевого самоврядування, а також землевласників й землекористувачів.

В науковій літературі виокремлюються основні завдання державного управління у правовідносинах в галузі рекультивації земель: 1) забезпечення проведення рекультиваційних робіт на деградованих, пошкоджених і забруднених земельних ділянках шляхом формування культурних ландшафтів; 2) проведення моніторингу забруднених, деградованих та порушених ґрунтів та земель у цілому, які потребують рекультиваційних заходів для формування ландшафтної структури та екологічної мережі; 3) забезпечення контролю за здійсненням рекультивації земель органами державної влади та місцевого самоврядування як основоположної функції державного управління земельними ресурсами; 4) визначення меж рекультивованої ділянки, обсягу і напрямку проведення рекультиваційних робіт на відповідній території задля ефективного формування культурних ландшафтів та екологічної мережі у державі; 5) розроблення та впровадження загальнодержавних та регіональних програм з охорони та раціонального використання земель у державі та затвердження генеральних та регіональних схем рекультивації пошкоджених земель; 6) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо рекультивації земель та

раціональним використанням земель на території держави, які вже зазнали рекультиваційних робіт [5, с. 109-110].

Крім цього, вважаємо, що серед основних завдань функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів варто передбачити здійснення та забезпечення контролю щодо заборони вивезення ґрунтової маси за межі території України.

Також, на наш погляд, чинником функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів слід розглядати бонітування ґрунтів. Згідно ст. 15 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [10] дані про бонітування ґрунтів є складовою відомостей про земельну ділянку, що вносяться до Державного земельного кадастру на підставі затвердженої технічної документації з бонітування ґрунтів.

Бонітування ґрунтів (від лат. *bonitas* – доброякісність) являє собою класифікацію земель за їх природними ознаками, що провадиться на основі даних про природні властивості ґрунтів (вміст гумусу, поживних речовин, фізико-хімічний склад тощо), які мають сталий характер і істотно впливають на врожайність сільськогосподарських культур [6, с. 556].

Законодавче визначення бонітування ґрунтів закріплено ст. 199 Земельного кодексу України, згідно з якою бонітування ґрунтів – це порівняльна оцінка якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур, вирощуваних у конкретних природно-кліматичних умовах. Проводиться бонітування ґрунтів за 100-бальною шкалою, тобто ґрунтам, що мають найбільшу природну продуктивність та родючість присвоюється найвищий бал. Відтак проведення бонітування ґрунтів з метою встановлення їх якісних показників сприятиме надалі розробці заходів щодо відновлення родючості або покращенню якості ґрунтів.

Юридичне значення бонітування ґрунтів полягає в тому, що інформація про якісний стан ґрунтів певної природно-кліматичної зони є вихідною для: проведення економічної та грошової оцінки земельних ділянок; проведення розрахунків відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, а також збитків, заподіяних вилученням (викупом) земельних ділянок для суспільних потреб; вирішення завдань сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, особливо таких, як розміщення посівів сільськогосподарських культур або їх екологічних груп на певній території і планування їх врожайності [6, с. 556].

Варто зауважити, що функціонально-правову охорону ґрунтів забезпечує державна установа «Інститут охорони ґрунтів України», яка розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 січня 2021 року № 6-р передана до сфери управління Державної служби України з питань геодезії, картографії і кадастру. Проте у науковій правовій доктрині вже давно склалася думка про запровадження в системі органів державної влади такого органу виконавчої влади щодо забезпечення охорони земель та ґрунтів як Державна служба з охорони ґрунтів України, на яку має бути покладено виконання таких основних завдань як:

1) забезпечення проведення рекультиваційних робіт на деградованих, пошкоджених і забруднених земельних ділянках шляхом формування культурних ландшафтів; 2) проведення моніторингу забруднених, деградованих та порушених ґрунтів та земель в цілому, які потребують рекультиваційних заходів для формування ландшафтно-екологічної мережі; 3) розроблення та впровадження загальнодержавних та регіональних програм з охорони та раціонального використання земель у державі та інші [5, с. 109-110].

При цьому, функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів має проваджуватися з дотриманням еколого-правових вимог в межах: 1) охорони ґрунтів від несанкціонованого їх зняття та перенесення; 2) охорони ґрунтів від деградації шляхом здійснення заходів, визначених Національним планом дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням; 3) охорони ґрунтів від забруднення хімічними речовинами, стічними водами, радіоактивними, токсичними, промисловими та побутовими відходами; 4) провадження господарської діяльності способами, спрямованими на збереження

продуктивності угідь, підвищення їх екологічної стійкості та родючості ґрунтів; 5) забезпечення екологічно збалансованого землекористування, зокрема шляхом встановлення заборон та обмежень на провадження окремих видів діяльності; 6) застосування екологобезпечних технологій обробітку ґрунту; 7) додержання стандартів та нормативів під час здійснення меліоративних, агротехнічних, агрохімічних та інших заходів, а також під час застосування пестицидів і агрохімікатів [7, с. 104].

**Висновки.** Таким чином, зазначене вище надає можливість зробити висновок про те, що під функціонально-правовим забезпеченням охорони ґрунтів слід розуміти діяльність управлінського характеру, що реалізується шляхом виконання певних функцій уповноваженими суб'єктами у сфері земельних відносин, які спрямовані на збереження, забезпечення раціонального використання ґрунтів, відновлення ґрунтового покриву, а також запобігання несанкціонованому зняттю та перенесенню ґрунтового покриву земельних ділянок. Відтак функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів має бути спрямоване на наступне: 1) підтримання природного процесу ґрунтоутворення; 2) запобігання використанню недосконалих технологій у сільському господарстві; 3) своєчасне виявлення зміни властивостей ґрунтів, а також здійснення заходів щодо збереження та відтворення родючості ґрунтів; 4) попередження негативного антропогенного впливу на якісний стан ґрунтів; 5) сприяння використанню сучасних пестицидів та агрохімікатів з мінімальним негативним впливом на ґрунти, а отже – й здоров'я людини; 6) охорону ґрунтів від забруднення, засмічення та псування.

#### Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток № 51. Ст.1122.
3. Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу : постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 22.02.2022).
4. Мірошниченко А.М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. 432 с.
5. Місінкевич А.Л. Правове забезпечення рекультивації земель в Україні : монографія. Хмельницький: ХУУП, 2015. 164 с.
6. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за наук. ред. П.Ф. Кулинича. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
7. Оверковська Т.К. Еколого-правові засади охорони ґрунтів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 98-105.
8. Оверковська Т. К. Правові питання агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. *Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університету*. Серія: Економічні науки, 2012. Випуск 1 (56). С. 93-97.
9. Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 р. № 536. *Офіційний вісник України*. 2011. № 102. Ст. 3764.
10. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
11. Про державний контроль за раціональним 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 квіт. (№ 67).

13. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

14. Шульга М.В. Вимоги екологічної безпеки в земельному законодавстві України. *Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні*: матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 28 березня 2014 р.). Чернівці, 2014. С. 82-84.

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

УДК 351/354

*Марина Дзевелюк*

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

### ГЛОБАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ В ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ СТРУКТУРІ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена дослідженню ключових тенденцій, що становлять зміст новацій у розвитку функцій сучасної держави. До них належать передовсім становлення структур глобального управління, що веде до перенесення акцентів з інституційного на функціональний суверенітет держави. Трансформації демократичних інституцій у глобалізованому світі ведуть до суттєвого зсуву у баченні функціональних характеристик держави.

Глобальне управління створює виклик для теорії функцій держави, яка традиційно вибудовувалася довкола парадигми національної держави. Сьогодні, хоча держави усе ще лишаються центральними елементами у системі керування суспільними процесами, вони не є єдиними. Нині відбувається вертикальна синхронізація правопорядків, унаслідок чого деякі функції не можуть бути однозначно атрибутовані державі чи наднаціональній структурі.

Основна увага приділена впливу глобальної демократії на функціональну структуру сучасної держави. Глобальне управління і глобальна демократія, відкривають нові можливості, в першу чергу сприяючи налагодженню більш ефективних комунікаційних каналів між державою і суспільством, а по друге обмежуючи державу в її діяльності, оскільки надають більше інструментів контролю в руки громадян.

Дослідження проведено з урахуванням сучасних світових процесів в напрямку глобальної демократії. Також неможливо оминати увагою воєнні події, які відбуваються в сучасній, демократичній Україні і не відповідають демократичним світовим цінностям та стандартам гуманності.

*Ключові слова:* глобалізація, глобальне управління, глобальна демократія, глобальне громадянське суспільство сучасна держава, воєнні дії в Україні, функціонування держави, функції держави.

*Maryna Dzeveliuk*

### GLOBAL DEMOCRACY IN THE FUNCTIONALITY STRUCTURE OF THE MODERN STATE

The article is devoted to the identification of the key trends that make up the content of innovations in the development of the functions of a modern state.

These include, first of all, the formation of global governance, leading to a shift in emphasis from institutional to functional sovereignty of a state. Transformations of democratic institutions in the globalized world lead to a significant shift in the vision of the functional characteristics of the state.

Global governance creates a challenge for the theory of state functions, which traditionally was built around the paradigm of a national state. Today, although states still remain central elements in the governing of social processes, they are not the only ones. Today there is a vertical

synchronization of legal orders, as a result of which some functions cannot be uniquely attributed to a state or to a supranational structure.

The main attention is paid to the influence of global democracy on the functional structure of the modern state. Global governance and global democracy open up new opportunities, first of all, by promoting the establishment of more effective communication channels between the state and society, and secondly, by limiting the state in its activities, as they provide more tools of control in the hands of citizens.

The research was carried out taking into account modern world processes in the direction of global democracy. It is also impossible to ignore the military events that are taking place in modern, democratic Ukraine and do not correspond to democratic world values and standards of humanity.

*Key words:* globalization, global governance, global democracy, глобальне громадянське суспільство modern state, military actions in Ukraine, state functionality, functions of the state

**Постановка проблеми.** Сучасний світопорядок формує нові тенденції розвитку сучасних держав. Однією з панівних є становлення глобального управління – комплексної системи нормативних та організаційних інструментів, покликаних забезпечувати взаємодію та інтеграцію між суспільствами з метою розв'язання спільних проблем. Розвиток глобального управління суттєво трансформує функціональні параметри сучасної держави. По-перше, відбувається перенесення частини функцій держави на наднаціональний рівень, у зв'язку із чим особливої ваги набуває принцип субсидіарності, що починає визначати характер взаємодії національного, інтеграційного та міжнародного правопорядків. По-друге, трансформуються уявлення про державний суверенітет, а точніше, відбувається певний ренесанс ідей функціонального суверенітету, відповідно до яких суверенітет є не апріорною характеристикою держави, а наслідком і водночас передумовою її спроможності виконувати покладені функції. Нарешті, по-третє, починають з'являтися нові методи та інструменти реалізації функцій держави [1, с. 133].

Існує багато досліджень, присвячених впливу глобалізації на державу та право. Очевидно, що становлення глобального управління – і як концепції, і як реальної управлінської системи – нерозривно пов'язане з глобалізацією. Однак варто наголосити, що у сучасному світі держави більше не можуть існувати ізольовано, абсолютизуючи власний суверенітет. Саме тому іноді звучать думки, що час національних держав, нормативним фундаментом яких якраз виступає ідея суверенітету, пройшов. На зміну приходить новий тип державності, який по-різному іменується (держава-корпорація, постнаціональна держава, глобалізована держава тощо), і який, хоча й не підмінює повністю традиційний класичний концепт державності, суттєво зміщує акценти у сприйнятті її інституційної та функціональної структури [1, с. 134].

Демократичні трансформації на межі ХХ – ХХІ ст. претендують на те, щоб розглядатися не тільки як розрізнені внутрішньодержавні явища, але і у вигляді більш загального, що долає рамки окремих держав. Трансформації демократичних інституцій у глобалізованому світі ведуть до суттєвого зсуву у баченні функціональних характеристик держави.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Попри велику кількість досліджень глобальних тенденцій сучасного світу, це питання майже не вивчене, а лише науково визначене. Тому було проаналізовано наукові опрацювання глобалізаційних, демократичних процесів в державознавстві. Стратегії глобального управління, формування глобальної демократії та світового порядку були висвітлені у дослідженнях вітчизняних дослідників: Р.Войтович, М.Дзевелюк, О.Джураєвої, В.Козюк, О.Кукарцева, Д.Лук'яненко, Ю.Оборотова та зарубіжних дослідників: F.Fukuyama R.Keohane, V.Ndou, J.N.Rosenau, D.M.West.

**Мета статті.** Проаналізувати процеси формування глобальної демократії, глобального управління та їх вплив на зміну функціональної структури сучасної держави. Звернути увагу як воєнна агресія в Україні змінює сталі уявлення про свободу, демократію, стандарти безпеки та стабільність що тривалий час сприймалися як належне.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовою особливістю нової парадигми розуміння світосистеми є відхід від державо-центрованості до центрованості на спільнотах, які стають центрами ціннісних дискурсів. Звідси – акцент на різноманітті, перенесення наголосу з вертикальних відносин «суверен – громадяни» на горизонтальні відносини «індивід-індивід» [4, с. 22]. Цьому, звісно, посприяло поширення комунікаційних технологій, таких як соціальні мережі. Індивідам часто буває непотрібна держава як посередник при комунікації – роль, яку вона виконувала упродовж століть. Саме тому розвиток горизонтальних комунікацій веде до переосмислення ролі демократії у сучасному світі [1, с. 136].

Глобальна демократія як відносно нове явище, привнесене процесами глобалізації, являє собою формування та реалізацію всезагальної системи політичних цінностей, яка може бути впроваджена на паритетних засадах у межах будь-якого суспільства незалежно від рівня його геополітичного розвитку і стратегії його внутрішньої чи зовнішньої політики [34, с. 6]. Глобальна демократія, як і глобальне управління, не потребує держави як такої, її інститути часто виявляються надлишковими й занадто громіздкими, а тому на перший план виступають неурядові організації, які починають визначати глобальний політичний порядок денний у таких сферах як права людини, зміна клімату, міграційна криза та криза біженців.

У цьому вимірі починає формуватися і глобальне громадянське суспільство, яке розуміється як децентралізована і деконцентрована мережа неурядових організацій й окремих індивідів, які за власною ініціативою беруть участь у глобальному управлінні, доповнюючи й координуючи діяльність офіційних установ та міжурядових організацій або навіть випереджаючи її. По правді кажучи, багато в чому саме завдяки глобальному громадянському суспільству зростає інтерес до кліматичних змін, проблем прав людини під час збройних конфліктів, прав меншин тощо. Отже, набуває мережевого втілення ідея Ю. Габермаса щодо переваги найбільш раціонального аргументу, ідея, яка потребує суттєвої технологічної бази, що сьогодні створена завдяки соціальним комунікаціям на кшталт Facebook, Twitter, Telegram тощо [1, с. 136].

Щодо держав глобальна демократія набуває подвійних характеристик. З одного боку, вплив глобальної демократії, особливо в перехідних суспільствах, супроводжується розробкою та впровадженням механізмів демократизації світового глобального простору, що має своєю метою протистояти політичній інертності, політичній, економічній та ідеологічній полярності суспільств у творенні політики, а отже, досягнути належного рівня демократизації державно-управлінської системи в сучасних умовах суспільного розвитку. З іншого ж боку, вплив глобальної демократії, забезпечуючи відповідний рівень історичної динаміки сучасного світу, приводить до переструктурування міждержавних кордонів шляхом забезпечення рівності прав, толерантності у міждержавних відносинах та інституціоналізації відповідних форм компромісної поведінки між суспільствами в межах глобального простору [2, с. 13]. Тому глобальне управління, як і глобальну демократію, не варто сприймати як однозначне добро чи як однозначне зло для сучасних держав. Вони і відкривають нові можливості, сприяючи налагодженню більш ефективних комунікаційних каналів між державою і суспільством, і обмежують державу в її діяльності, оскільки надають більше інструментів контролю в руки громадян. Саме тому глобальне управління радше слід сприймати як певний історичний факт, даність, що супроводжує сучасний етап розвитку державності й тим самим породжує її глибинні трансформації.

Такий неоднозначний вплив глобальної демократії на державу зумовлює зміни в її функціональній структурі. Роль держави зводиться до політичної організації модернізаційного процесу конкретно у здійсненні серії економічних, політичних, соціальних та інших трансформацій, які забезпечують якісно новий рівень суспільного розвитку. За таких умов, на думку Р. Войтович, основним принципом модернізації держави та суспільства має стати реалізація принципу соборності, який би цілком відображав їх самобутні цінності [3, с. 19].

Утім, таке бачення функціональної трансформації виглядає доволі сумнівним. Ідеї соборності виражають національну ідею, і в цьому немає жодних сумнівів. Однак є сумніви,

по-перше, в тому, чи повинна ідея соборності відстоювати саме держава, чи це функція громадянського суспільства та його інститутів, і, по-друге, в тому, чи є соборність взагалі актуальною для XXI століття ідеєю, з урахуванням того, що національні держави поступово переходять зі світової арени на сторінки історії. Понад те, соборність є політичною категорією, популярність і зміст якої доволі часто змінюється. І хоча соборність типово протиставляють тенденціям глобалізації, не можна не зазначити, що одна окрема держава не може зупинити поступ глобального управління і глобальної демократії, навіть якщо цією державою є США, яка традиційно базує свою зовнішню політику на доктрині ексепціоналізму («винятковості») [1, с. 138].

**Висновки.** Однак стає очевидним, що масштабність демократизації, безперечно, свідчить про якісну зміну світового співтовариства. Особливість нового етапу у глобальній демократизації, який ми можемо сьогодні спостерігати, полягає в тому, що перехід до демократичних форм правління здійснюється, насамперед завдяки зовнішнім чинникам – «гуманітарних інтервенцій», застосуванню військової сили, політичному тиску і впровадженню інститутів демократії ззовні, а також внаслідок виступу широких верств населення фізично та онлайн на просторах інтернету.

На сьогодні стає зрозумілим, що «людське обличчя глобалізації» – це не тільки питання втрати робочих місць, бідності у розвинутих країнах, тощо, а й також питання здатності світу до уникнення ситуацій глобальних мілітарних загроз [5]. У глобальному звіті про стан демократії наголошують, що 2021 рік став найгіршим роком для глобальної демократії, адже авторитарні режими в усьому світі посирили репресії, а також багато держав переживають етап “ерозії демократії”, тобто зниження рівня демократичних процесів навіть у демократичних країнах [7, с. 2]. Це також пов'язано з впливом пандемії COVID-19 на спад глобальної демократії, адже можна спостерігати сумарне зниження показників рівня дотримання прав і свобод людини. Реакція урядів на пандемію COVID-19 посилила глобальний занепад демократії.

Сучасна росія створює загрозу глобальній демократії і свободі, адже спровокувала безпрецедентну кризу, яка загрожує миру та стабільності, що тривалий час сприймалися як належне [7, с. 24]. Погоджуюсь з тезою президента України В. Зеленського до американських сенаторів, що саме в Україні визначається глобальна доля демократії світу. Адже в умовах збройної агресії, Україна в першу чергу захищає фундаментальний демократичний дух не тільки для себе, а й усього світу [6].

Як ми можемо спостерігати, санкційна зброя демократичних урядів є важливим фактором підтримання міжнародної стійкості, але вона не є автоматичним інструментом, що гарантує міжнародну безпеку. Технологічно-інтелектуальний рівень світового прогресу висуває завдання створення нових методів та інструментів реалізації функцій сучасної держави. Адже існуючі показали свою недосконалість. Тому наукове поле для продовження дослідження цього напрямку залишається відкритим.

Як зазначив генеральний секретар Міжнародного інституту демократії (IDEA), ще ніколи не було настільки термінової необхідності для глобальних демократій відреагувати, щоб продемонструвати своїм громадянам, що вони можуть створювати нові інноваційні соціальні контакти, які об'єднують людей, а не роз'єднують [7, с. 7]. Тому виникає необхідність створення заходів, спрямованих на підтримку демократії у світі.

В зв'язку з цим практичне втілення глобальної демократії отримало перспективи та стало головною метою провідних держав світу, що активно впливає на функціональну структуру сучасної держави.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дзевелюк М.В. Традиції та новації в розвитку функцій сучасної держави: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.01. НУ «ОЮА». Одеса, 2017. 209 с.

2. Войтович Р. Вплив глобальної демократії на розвиток системи державного управління перехідних суспільств. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 5–14.
3. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 14–23.
4. Лук'яненко Д., Тимур К. Стратегії глобального управління. *Міжнародна економічна політика*. 2008. Вип. 1–2. С. 5–43.
5. Козюк В. Глобалізація та демократія: тернистий шлях взаємозв'язку. *Вокс Україна*. 2022. URL: <https://voxukraine.org/globalizatsiya-ta-demokratiya-ternystyj-shlyah-vzayemozv-yazku/> (дата звернення: 7.12.2022).
6. Офіс Президента України. *Промови та звернення*: веб-сайт. URL: <https://www.president.gov.ua> (дата звернення: 7.12.2022).
7. Global State of Democracy 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent. 2022. Ch. 2. P. 52. URL: <https://www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2022-11/the-global-state-of-democracy-2022.pdf> (дата звернення: 7.12.2022).

УДК 35.01(477)

*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

## **ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

У статті проаналізовано наукові підходи до визначення ролі земельних ресурсів у складовій національного багатства держави та визначено, що їх унікальність полягає у множині значення для суспільства. Наголошується на пролонгованості науково-політичного дискурсу у спрямуванні курсу державної політики земельного реформування. Даний факт визнано причиною наявності невирішених завдань з організації земельних відносин. Даними фактами обґрунтовується потреба у розробці урядом певного конструктивного пакету управлінських рішень задля належного завершення розпочатих реформ.

Проведено аналіз досягнутих результатів проведення земельної реформи у результаті чого визначено, що у структурі державної політики помітна практика прийняття відособлених розрізнених в економічній, соціальній та екологічній площинах рішень без поєднання їх у єдиний вектор розвитку, що стало причиною деструктивних наслідків для земельних ресурсів. Виходом із даної ситуації запропоновано розробку та імплементацію системних змін у земельних відносинах, побудованих на засадах сталого розвитку.

Описано основоположні постулати концепції сталого розвитку, яка розглядається у якості фундаменту виконання заявлених умов оптимізації державної політики земельних відносин. Пропонується викласти квінтесентні положення із розв'язання даного завдання у концепції формування державної політики земельних відносин на засадах сталого розвитку, яка передбачає унормування ареалу ключових положень соціально-економічного вектору розвитку з урахуванням економічної, екологічної та соціальної складових..

Акцентовано увагу на урегулюванні інституційної складової функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення. Розвиток транзитивної інфраструктури у процесі становлення ринку землі пропонується структурувати взаємозв'язками елементів ринку та у межах повноважень державних інститутів узгодити їх за рахунок створення умов, за яких суб'єкти ринку матимуть доступ до необхідних їх сфер послуг через сукупність організаційно-правових форм різних організацій земельного ринку.

**Ключові слова:** державна політика, земельні відносини, сталий розвиток, ринок земель.

*Ivan Zubar, Yulia Onyshchuk*

## **FORMATION OF THE STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF LAND RELATIONS IN UKRAINE IN ACCORDANCE WITH THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

The article analyzes scientific approaches to determining the role of land resources in the national wealth of the state and determines that their uniqueness lies in the many meanings for society. Emphasis is placed on the prolongation of scientific and political discourse in the direction of the state policy of land reform. This fact is recognized as the reason for the existence of unresolved issues in the organization of land relations. These facts justify the need for the government to develop a constructive package of management decisions in order to properly complete the reforms.

The analysis of the achieved results of land reform was carried out, as a result of which it was determined that the structure of state policy shows the practice of making separate economic, social and environmental decisions without combining them into a single vector of development, which caused destructive consequences for land resources. The way out of this situation is to develop and implement systemic changes in land relations, built on the principles of sustainable development.

The basic postulates of the concept of sustainable development are described, which is considered as the foundation for the implementation of the stated conditions for optimizing the state policy of land relations. It is proposed to set out the quintessential provisions for solving this problem in the concept of state policy of land relations on the basis of sustainable development, which provides for the normalization of key provisions of the socio-economic vector of development taking into account economic, environmental and social components.

Emphasis is placed on regulating the institutional component of the functioning of the agricultural land market. The development of transitive infrastructure in the process of land market formation is proposed to be structured by interrelations of market elements and within the powers of state institutions to coordinate them by creating conditions under which market participants will have access to their necessary service areas through a set of organizational and legal forms. market.

**Key words:** state policy, land relations, sustainable development, land market.

**Постановка проблеми.** Формування державної політики розвитку земельних відносин в Україні має відбуватись при умові чіткого усвідомлення особливостей землі, як об'єкту управління. Унікальність земельних ресурсів полягає у множині їх значення для суспільства, економіки, культури. Земля позиціонується науковцями як виробничий ресурс, просторовий базис, засіб праці, національне багатство, основа етнокультурного розвитку, основний засіб сільськогосподарського виробництва та ін. Описані особливості детермінують пролонгований науковий та політичний дискурс зі спрямування курсу державної політики у сфері земельного реформування. Зазначимо, що даний процес породжує спектр невирішених дилем у організації земельних відносин. Це викликає потребу у розробці урядом певного конструктивного пакета управлінських рішень, прийняття яких сфокусує спектр стратегічних елементів інституційного забезпечення у відправній точці до зростання рівня ефективності. В Україні за час проведення земельної реформи спостерігається практика прийняття відособлених розрізнених в економічній, соціальній та екологічній площинах рішень без поєднання їх в єдиний вектор сталого розвитку. Наслідком цього варто вбачити, що управлінські рішення суб'єктів землекористування як на національному, так і місцевому рівні не передбачають інтеграцію економічних інтересів з екологічною та соціальною складовими, що в результаті породжує дисбаланс: при тотальному зростанні економічних показників ефективності отримуємо істотний антропогенний тиск на довкілля та соціальну несправедливість. Щоб упередити такі деструктивні наслідки, ситуація вимагає розробки та імплементації на державному рівні системи змін у земельних відносинах, побудованих на засадах збалансованого землекористування, що відповідатиме світоглядним цінностям, культурним традиціям українського народу, міжнародним зобов'язанням України, а також основоположним вимогам концепції сталого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням теоретичного вивчення основ та принципів державної політики у сфері земельних відносин присвячені праці Бойка А. О. [1], Гнатковича О. Д. [2], Юрченка І. В. [8]. Проблеми відповідності сучасних умов земельних відносин концепції сталого розвитку вивчають Яременко О. І. [3], Онищук Ю. В. [3], Омаров Ш. А. [6,7], Хаустова В. Є. [7] та ін.

**Мета статті** полягає у проведенні аналізу досягнутих результатів проведення земельної реформи в Україні, визначенні основоположних постулатів концепції сталого розвитку та обґрунтуванні основ формування державної політики земельних відносин в Україні у відповідності до вимог сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Земельні відносини передбачають використання землі, що потребує цілеспрямованого управління цим процесом. Оскільки ці



відносини не є постійними і зазнають суттєвих змін відповідно до реальних обставин, то механізмом їх матеріалізації слугує державне управління, яке охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та ін. Цю позицію підтверджує О. Д. Гнаткович [2], наголошуючи, що земельні відносини становлять сукупність правових, економічних, соціальних, адміністративних і екологічних відносин, які виникають між суспільством та його членами в процесі використання земельних ресурсів і управління ними. Формування і матеріалізація земельних відносин здійснюється за допомогою системи об'єктивно пов'язаних адміністративно-правових та економічних заходів впливу держави на їх суб'єктів, що забезпечують права землевласників і землекористувачів, умови ефективного, раціонального й екологічно безпечного використання земельних ресурсів та їх охорону [2]. Бойко А. О. [1] державне управління сферою земельних відносин трактує як цільову спрямованість управлінської діяльності на впорядкування, систематизацію, влаштування процесів володіння, користування та розпорядження землею суб'єктами земельних відносин, забезпечення законності, захисту їх прав і інтересів, формування ефективного механізму функціонування земельних відносин. Отже, формування державної політики в сфері земельних відносин носить системний, впорядкований процес, що здійснюють вповноважені органи державної влади, щодо розробки та наукового обґрунтування стратегічної мети, напрямів, завдань та механізмів, націлених на підвищення ефективності та охорону земельних ресурсів. Вважаємо, що дотримання та урахування основоположних постулатів концепції сталого розвитку сприятиме виконанню зазначених умов.

Поняття «сталий розвиток» виникло у відповідь на бурхливий розвиток світової економіки, що супроводжувалося системним втручанням людини у природні процеси, яке призвело до нестачі та часткового вичерпання невідновних природних ресурсів. Це викликало усвідомлення необхідності перегляду напрямків розвитку людства та необхідності переходу до нової моделі економічної, соціальної та екологічної систем [7]. Під поняттям «сталий розвиток» Всесвітньою комісією з навколишнього середовища та розвитку ООН визначено «такий розвиток, що задовольняє потреби теперішнього часу, але не ставить під загрозу спроможність майбутніх поколінь задовольнити свої особисті потреби» [5]. Опираючись на дослідження Ш. А. Омарова [6], зміст поняття «сталий розвиток» можна деталізувати на основі процесного та системного підходів, що дозволяє виділити основні його аспекти у проєкції на формування державної політики земельних відносин як раціональне використання земельних ресурсів; збереження та відтворення земель; підвищення ефективності економічної діяльності у сільському господарстві; подолання соціальних проблем; урахування інтересів майбутніх поколінь.

Для того, щоб заявлений процес мав офіційний характер та підстави для практичного впровадження, пропонується викласти його квінтесенсні положення у «Концепції формування державної політики земельних відносин на засадах сталого розвитку» (рис.1.). Даний доробок передбачає унормування ареалу ключових положень соціально-економічного вектора розвитку, а саме: функціонування цивілізованого ринку земель, розбудову сільської виробничої інфраструктури; забезпечення механізму доступу селян та членів фермерських господарств до можливості набуття у власність земель сільськогосподарського призначення; відпрацювання процедури обов'язковості планування, контролю та відповідальності за дотриманням вимог та норм сталості землекористування, підтримання виробництва екологічно безпечного продовольства.



Рис. 1. Концепція формування державної політики земельних відносин на засадах сталого розвитку

*Джерело: сформовано авторами на основі [8]*

Що стосується державного регулятивного апарату, до його складу І. Юрченко [8] відносить інституційне забезпечення, інструменти, механізми та мету регулювання земельних відносин. У процесі управління земельними ресурсами держава на місцях здійснює ведення державного земельного кадастру і моніторингу земель, їх надання та вилучення, землеустрій, державний контроль за використанням й охороною земель, вирішення земельних спорів, судовий захист прав землевласників, правове регулювання земельних відносин та ін.

Окреслені парадигмальні постулати описаного авторського доробку матимуть на меті створення умов розвитку господарств, які є гарантантами продовольчої суверенності країни, збереження сільських поселень і облаштування сільських територій, що приведуть у тандем пріоритети агрополітики, котрі сповідають у країнах ЄС [4]. До пріоритетності у кванторі еколого-економічних векторів імплементації у державну політику земельних відносин концепції сталого розвитку в експлуатації земель сільськогосподарського призначення віднесемо збалансування екологічних, економічних і соціальних детермінант розвитку суб'єктів земельних відносин з урахуванням унікальності факту приватності їх земельних ділянок та технологічних особливостей агротехніки; географіко-природну неповторність земель в спектрі створення умов екологічної рівноваги; збалансування комерційних інтересів в іпостасі бізнесових інтересів та еколого-суспільних умов використання угідь у проекції їх соціальної приналежності.

Варто також наголосити, що невід'ємною складовою державної політики земельних відносин є розвиток транзитивної інфраструктури у процесі становлення ринку землі, що має на меті структурувати взаємозв'язки елементів ринку та певним чином узгодити їх за рахунок створення інституційних умов, за яких суб'єкти ринку матимуть доступ до необхідних їх сфер послуг через сукупність організаційно-правових форм різних інститутів, організацій, які забезпечать ескалацію ефективності функціонування земельного ринку.

На фінальній стадії завершення земельної реформи в Україні доцільно сфокусувати увагу на аналізі елементів закордонної практики забезпечення сталості землекористування та прикласти зусилля щодо інституційної трансплантації елементів захисту соціальних інтересів реорганізації системи землеволодіння і землекористування. Ці зміни слід спрямувати на гарантування доступу селянського соціуму до сільгоспземель як місця самореалізації через трудову діяльність, котра стає при цьому і основним місцем роботи, і джерелом доходу. При цьому важливою дилемою постає правовий протекціонізм прав власності, фінансової суверенності, матеріально-технічної автономності та доступності до ринків збуту [3].

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що пріоритетну роль у процесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України відіграють органи державного управління та місцевого самоврядування, які виступають консолідатором та системно-керівним чинником розвитку земельних відносин в Україні. Ефективність їх

діяльності є визначальним мірилом наукової обґрунтованості інституціонального та правового забезпечення. Проблему врегулювання земельних відносин потрібно розглядати не лише з економічного, а і соціально-екологічного поглядів, що дозволяє вирішити інтеграція у конструкцію державної політики складових концепції сталого розвитку. Суттєвим важелем у даному напрямку має стати ринок землі. За умов впровадження у державну політику концептуальних засад сталого розвитку, він сприятиме ефективному використанню земельного фонду і формуванню раціонального землекористування. Дана пропозиція дозволить досягти економічно ефективного, раціонального та соціально орієнтованого використання земельного потенціалу можливо лише через еколого-орієнтоване використання відповідних земельних ділянок, створення прозорого механізму управління землекористування та забезпечення гарантування прав землевласників і землекористувачів.

#### Список використаних джерел

1. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 114–122.
2. Гнаткович О. Д. Державна політика у сфері регулювання економічних земельних відносин. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=835>.
3. Зубар І. В. , Яременко О. І. , Онищук Ю. В. Перспективи розвитку земельних відносин фермерських господарств в умовах децентралізації публічної влади в Україні. Вінниця: РВВ ВДПУ ім. М. Коцюбинського, 2021. 248 с.
4. Науково-аналітична записка “Про інституалізацію правил обігу земель сільськогосподарського призначення: зарубіжний досвід та можливості його адаптації до умов України” . URL: <http://www.coop-union.org.ua?p=6829>.
5. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию. URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>.
6. Омаров Ш. А. Теоретичні засади формування стратегії сталого розвитку регіонів України. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету*. 2014. № 3(75). С. 149–157.
7. Хаустова В. Є. Омаров А. О. Концепція сталого розвитку як парадигма розвитку суспільства. *Проблеми економіки*. 2018. № 1. С. 265-273.
8. Юрченко І. В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. *Економіка АПК*. 2018. № 4. С. 88-94.

УДК 620.9.003.13 (477)

**Олександр Климчук**

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

**Олександр Яременко**

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

### **СВІТОВІ ПРОЦЕСИ ФОРМУВАННЯ УРЯДОВОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ: ТЕНДЕНЦІ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано нормативно-правові заходи формування державної політики щодо розв'язання проблем, пов'язаних із виникненням енергетичних криз у розвинутих країнах світу. Визначено, що для подолання нестачі паливно-енергетичних ресурсів вирішальний внесок зробили не нарощування їх видобутку, а конкретні урядові заходи із здійснення процесів регулювання у галузі енергозбереження. Процес ефективного проведення енергозбереження необхідно здійснювати за умов розвинутої ринкової економіки, формування власного національного повноструктурного та цілісного паливно-енергетичного комплексу (споживання як невідновлюваних, так і відновлюваних джерел енергії).

Встановлено, що кожна країна знаходиться на різному етапі розвитку та має різні можливості реалізації енергозберігаючої політики залежно від індивідуального рівня науково-технічного та економічного піднесення. Для України формулювання зазначеної проблеми набуває смислового навантаження в площині ефективного видобування та ощадливого використання різних видів паливно-енергетичних ресурсів. У результаті проведення дієвих енергозберігаючих заходів відбувається процес ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, що зумовлюється зменшенням дійсного попиту на них, який буде скорочуватись унаслідок зміни політики ціноутворення, державного регулювання, техніко-технологічних змін та інших факторів.

*Ключові слова:* державне управління, енергетична політика, нормативно-правова база, енергозбереження, енергоефективність, енергетична незалежність, відновлювані енергетичні ресурси.

**Oleksandr Klymchuk, Oleksandr Yaremenko**

### **WORLD PROCESSES THE FORMING OF GOVERNMENT POLICY IN THE FIELD OF ENERGY SAVING: TRENDS IN UKRAINE**

The article analyzes the legal and regulatory framework for the formation of state policy on how to solve problems caused by energy crises in the developed countries of the world. It was determined that the decisive contribution to overcoming the shortage of fuel and energy resources was made not by increasing their production, but by specific government measures to implement regulatory processes in the field of energy saving. The process of effective energy saving must be carried out under the conditions of a developed market economy, the formation of its own national full-structured and integrated fuel and energy complex (consumption of both non-renewable and renewable energy sources).

It has been established that each country is at a different stage of development and has different opportunities to implement energy-saving policies depending on the individual level of scientific, technical and economic development. For Ukraine, the formulation of the mentioned problem acquires a meaningful load in the area of effective extraction and frugal use of various types of fuel and energy resources. As a result of effective energy-saving measures, the process of effective use of fuel and energy resources occurs, which is caused by a decrease in real demand for them, which will decrease as a result of changes in pricing policy, state regulation, technical and

technological changes and other factors.

*Key words:* governance, energy policy, legal and regulatory framework, energy saving, energy efficiency, energy independence, renewable energy resources.

**Постановка проблеми.** Споживання паливно-енергетичних ресурсів здійснюється на загальносвітовому рівні, однак через природні, фінансові, політичні та інші фактори кожна країна має неоднакові показники енергоспоживання, використовуючи енергію для різних потреб. До середини ХХ ст. доступність дешевих викопних паливно-енергетичних ресурсів відзначалась запорукою високого рівня життя цивілізованої частини світу. Наразі існує пряма взаємозалежність між матеріальним добробутом суспільства та енергоспоживанням, проте ситуація може ускладнюватися тим, що політична влада конкретної країни й технологічний процес починають відігравати помітну роль. Відтак, рівень розвитку енергетичного сектора будь-якої країни має визначальний вплив на темпи економічного зростання, якість довкілля, вирішення проблем соціальної сфери тощо. Отож, небезпідставно енергетичну незалежність завжди пов'язують з національною безпекою держави.

Конкурентний характер відносин країн щодо доступу на ринки паливно-енергетичних ресурсів та їх фізична обмеженість здійснюють прямий вплив на забезпеченість цими ресурсами національних економік і їхню взаємну інтеграцію у межах світового господарства. Подальше виробництво визначатиметься необхідністю ощадливого використання дедалі дорожчих викопних паливно-енергетичних ресурсів, щоб зменшити їхню питому вагу в структурі виробничих витрат, що підвищить рівень прибутковості підприємницької діяльності та послужить потужним імпульсом до прискореного зростання економіки України.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Проблематику ефективного та ощадливого використання паливно-енергетичних ресурсів широко висвітлили у наукових працях такі зарубіжні й вітчизняні вчені: Є. Бобров, І. Вишневський, М. Іслам, М. Ковалко, І. Колган, П. Овусу, А. Праховник О. Пустовойт, С. Соррел, Т. Туниця, А. Шидловський та інші. Однак сучасні процеси швидкого виснаження родовищ викопних паливно-енергетичних ресурсів та постійне зростання цін на них актуалізують подальше проведення наукових досліджень у сфері формування урядової політики щодо енергозбереження для забезпечення енергетичної незалежності держави, зокрема України.

**Мета статті** полягає у здійсненні аналізу світового досвіду та висвітленні ситуації в Україні щодо прийняття урядових рішень і нормативних постанов у галузі енергозбереження для забезпечення енергетичної незалежності держави.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше неминучість та невідворотність збереження енергії, як однієї з умов існування сучасної цивілізації, енергетично залежні країни усвідомили з початком виникнення енергетичних криз у другій половині ХХ ст., наслідки яких призвели до семикратного збільшення цін на нафту й нафтопродукти (без урахування рівнів інфляції). Для провідних компаній світу такі явища економічного життя зумовили швидкий поштовх до залучення фінансових механізмів хеджування ризиків, розробки інтенсивних енергоощадних технологій та запровадження енергозбереження [12, с. 4]. Початок виникнення енергетичних криз у суспільному виробництві зумовив широке застосування комплексних напрямів ресурсозбереження, які базувалися на економічному використанні наявної ресурсної бази, оптимальному поєднанні первинних і вторинних енергетичних ресурсів, упровадженні маловідходних або взагалі безвідходних технологій виробництва, а також переходу до споживання відновлюваних джерел енергії [10, с. 3].

Концепція якості енергії стає важливим фактором політики енергозбереження, яка визначає не тільки скорочення кількісних витрат енергії, а й зменшення витрат її якісних показників. Тобто повну потребу в енергії доцільно забезпечувати за мінімальних витрат первинних енергоресурсів, мінімізувавши кількісні та якісні втрати [14, с. 77]. Відтак поняття енергозбереження пов'язане з кількістю та якістю енергії і вказує на те, що зберігати потрібно ексергію – працездатність енергії, тобто її якість.

Енергетичні кризи ХХ ст. стали стимулом для прийняття та реалізації у світі національних і регіональних програм із енергозбереження (табл. 1).

**Табл.1. Урядові рішення та нормативні постанови країн світу в галузі енергозбереження у ХХ ст.**

Рік	Країна	Урядовий захід
1973	Фінляндія	Опубліковано рішення уряду про обов'язкову економію енергії
1974	Австрія	Федеральне міністерство торгівлі, комерції та промисловості призначило Консультаційну раду з питань економії енергії
1974	Бельгія	Уряд країни розробив енергетичний план на період 1975–1985 рр., в якому особлива увага приділялась економії паливно-енергетичних ресурсів і основним завданням було скоротити споживання первинної енергії у 1984 р. до 70 млн т у. п.
1974	Франція	Урядом створено Агентство із економії енергії, яке мало розробляти рекомендації стосовно урядових заходів та політики із економії енергії, консультувати споживачів і проводити інформаційні кампанії
1974	ФРН	Прийнято урядом «розширену енергетичну програму», де вказувалося на значну можливість економії енергії під час опалення будівель, що складає близько 35 % від загального кінцевого споживання енергії
1974	Велика Британія	Державний секретар з енергетики повідомив парламент про комплекс заходів, що вводили обов'язкові обмеження на використання енергії у доповнення до добровільних дій, які раніше стимулювалися державою
1975	Греція	Прийнято закон, у якому прописано проведення всіма зацікавленими міністерствами заходів із співробітництва з міністерством координації при розробці правил, спрямованих на економію енергетичних ресурсів
1975	Італія	Уряд попередньо схвалив низку постанов з економії енергії, згідно з якими накладалися обмеження на опалення будинків, розширювалася заборона на використання приватних автомобілів у міських центрах
1975	Нідерланди	Міністерство економіки подало парламенту документ, що забезпечував комплексний підхід в енергетичній політиці, де стрижнем стало обмеження зростання споживання енергії
1975	Норвегія	Парламент затвердив програму, в якій поставлено завдання скоротити зростання споживання енергії до максимального рівня 3,3–3,4 % на рік
1975	Іспанія	Уряд схвалив національний енергетичний план, який передбачав заходи до 1985 р. та охоплював політику у сфері енергозбереження, що повинна проводитися без зменшення темпів економічного розвитку
1975	Швеція	Урядом розроблено середньотерміновий план проведення політики у сфері енергетики, що передбачав обмеження зростання використання енергії до 1985 р. в середньому до 2 % на рік та скорочення темпів зростання споживання енергії до нуля, починаючи з 1990 р.
1975	Туреччина	Уряд провів низку заходів, спрямованих на економію енергії без втрат для економічного розвитку країни
1975	США	Представлена програма президентом у Конгресі відзначала енергозбереження як пріоритетний напрям в енергетичній політиці
1979	Японія	На основі «Закону про раціональне використання енергії» здійснювалася діяльність з енергозбереження
1979	ФРН	Енергозберігаюча політика базується на «Законі про економію енергії»
1980	Франція	Заходи з енергозбереження відбуваються відповідно до «Зведених законів про економію енергії»
1980	Корея	Енергозбереження підтримується «Законом про використання енергії»
1990	Нідерланди	Прийнято «Меморандум про енергозбереження»
1990	США	Підписано «Акт про чисте повітря»

*Джерело: розроблено та систематизовано авторами на основі [4].*

Унаслідок запровадження урядових заходів, питомі витрати паливно-енергетичних ресурсів на виробництво продукції зменшилися на 20–40 %, та було знижено абсолютний

рівень споживання палива [8, с. 237].

Спочатку заходи з енергозбереження розглядалися як додаткове джерело отримання енергії, що в декілька разів було дешевшим, ніж виробництво енергії. Однак у подальшому був виявлений взаємозв'язок проблем енергозбереження та екології, глобальних змін клімату, встановлено залежність між зменшенням енергомісткості національного доходу та підвищенням чисельності населення (зниженням показників смертності) [4, с. 52; 9, с. 7].

Проведений аналіз запроваджуваних країнами світу урядових рішень та нормативних постанов вказує на те, що нагальні питання енергозбереження нерозривно пов'язані із проблемами енергетики, технічного переозброєння, екології і структурної перебудови всієї економіки. Актуальність проведення енергозберігаючих заходів підтверджується статусом на рівні державної політики у всіх економічно розвинутих країнах світу (США, Японія, Франція, Німеччина, Велика Британія, Австрія, Фінляндія, Швеція та інших країн). Державними органами влади та урядами країн були прийняті відповідні нормативно-законодавчі акти та створено як загальнодержавні, так і регіональні структури з управління енергозбереженням.

Також поряд із основними нормативно-правовими документами у багатьох країнах були створені системи законодавства з управління та стимулювання щодо проведення ефективних напрямів у сфері енергозбереження та пов'язаних з ними заходами із охорони навколишнього природного середовища. Досить важливим структурним елементом у координації науково-технічних та організаційних робіт у галузі енергозбереження є діяльність Міжнародного енергетичного агентства (МЕА).

У світовому розрізі лідируючі позиції у напрямі енергозбереження та енергоефективності щодо проведення науково обґрунтованих досліджень, практичного використання та системного впровадження технологічних розробок у виробничі процеси займають Японія, США, Китай та Європейський Союз. Наразі за рахунок упровадження прогресивної інвестиційної політики з боку економічно розвинених країн світовий ринок характеризується досить широким вибором ресурсоефективного і енергоощадного обладнання, пропонує значну кількість енергозберігаючих матеріалів, надає змістовні консультаційні послуги з різноманітних питань енергозбереження й енергоефективності, що в кінцевому результаті зумовлює створення міцної інфраструктурної бази у цьому напрямі державної політики [11, с. 207].

У світі енергозбереження розглядається як важливий і необхідний вид господарської діяльності, що має в комплексі вирішувати питання глобального й національного характеру, а також покращувати економічні складові виробничого процесу. В сучасних умовах господарювання під поняттям “енергозбереження” потрібно розуміти не лише економію енергоносіїв та відповідне скорочення енергоспоживання, а й використання їх з максимальною ефективністю, що дає змогу отримувати найбільшу економічну вигоду. Світовий досвід проведення ефективної енергозберігаючої політики вказує на те, щоб якомога більша кількість індивідуальних споживачів паливно-енергетичних ресурсів переймалася процесами збереження енергії. Масовий дефіцит і висока цінова політика на енергоносії є одним з основних чинників щодо стримування економічного зростання більшості країн світу. Як наслідок – повномасштабне використання потенціалу розвитку технологій енергозбереження та підвищення енергоефективності у всіх сферах діяльності здатне вирішити проблему забезпечення економічного зростання кожної держави, враховуючи конкретні економічні показники й стартові можливості.

За оцінкою МЕА, економічно обґрунтований потенціал скорочення використання паливно-енергетичних ресурсів становив для Центральноевропейських країн 20 % від загального обсягу їхнього кінцевого енергоспоживання, а для держав Південно-Східної Європи та пострадянського простору – відповідно 30–50 % [13, с. 12]. Однак треба зауважити, що тут наведено усереднені показники, які потребують корегування для кожного конкретного випадку під час оцінювання потенціалу енергозбереження, одночасно враховуючи специфіку розвитку країни.

У процесі ефективного управління необхідно гарантувати отримання споживачами енергії в оптимальних обсягах, які обумовлені угодами з постачальниками паливно-енергетичних ресурсів, забезпечувати споживачу відшкодування збитків за недоотриманий прибуток від порушення поставок енергії, захист від необґрунтованого завищення цін та тарифів на паливно-енергетичні ресурси [2, с. 125]. Водночас, виробники енергетичних ресурсів також мають бути законодавчо захищені від неплатоспроможності споживачів.

У сучасних умовах діяльність паливно-енергетичного комплексу України не відповідає вимогам сталого розвитку держави й значною мірою є наслідком негативного стану економіки. Орієнтація в минулому господарсько-виробничих комплексів України на загальносоюзні потреби радянського простору, вади командно-адміністративної системи керування обумовили цілу низку проблем у розвитку економіки держави. По-перше, проблеми зумовлені значною приналежністю у минулому енергетичного сектора економіки до єдиного енергетичного комплексу країн пострадянського простору, що характеризувалися високою взаємозалежністю та взаємодоповненням (існуванням великої кількості технологічних і виробничо-господарських зв'язків), які були відірваними від світової енергетичної системи. По-друге, велика частка морально застарілого, технічно зношеного обладнання й устаткування, енергозатратних технологій, орієнтація на дешеві паливно-енергетичні ресурси призвели до критичних рівнів їх марнотратного та нераціонального використання [3, с. 43]. Усе це стало основними причинами системної економіко-енергетичної кризи в Україні на сучасному етапі розвитку, що потребує розробки загальної енергетичної стратегії та плану першочергових заходів, особливо стосовно забезпечення паливно-енергетичними ресурсами.

Специфіка формування економіко-енергетичної залежності України у контексті сталого розвитку характеризується такими ключовими факторами: 1) переважання адміністративно-командних, а не ринкових методів управління господарськими комплексами; 2) початковість формування диверсифікованої системи імпортування газу природного та нафти і нафтопродуктів; 3) відносно низький техніко-технологічний рівень розвитку національної економіки, що зумовлює значне відставання у масштабах впровадження інноваційних розробок та новітніх досягнень науково-технічного прогресу; 4) нестача достатніх фінансових ресурсів для оптимального забезпечення економіки імпортованими паливно-енергетичними ресурсами; 5) відсутність механізмів впливу ціни на рівні споживання палива та енергії (ціни не виконують свою функцію урівноваження); 6) значний диспаритет цін на промислово, енергетичну та сільськогосподарську продукції, що стримує повноцінний розвиток агропромислового сектора економіки; 7) переважання енергоємних виробництв та висока енергоємність валового внутрішнього продукту в кінцевому результаті.

У липні 1994 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про енергозбереження», метою якого було здійснення регулювання відносин між суб'єктами господарської діяльності, а також між ними та державою у галузях видобутку, переробки, транспортування, зберігання та використання паливно-енергетичних ресурсів, створення зацікавленості підприємств, організацій і громадян у збереженні енергії, впровадження енергозберігаючих технологій, встановлення відповідальності юридичних та фізичних осіб за нехтування енергозбереженням [5]. Відповідно до вказаного закону, енергозберігаюча політика – це комплекс довготермінових організаційно-правових заходів з підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів в економіці країни на основі зростання коефіцієнта корисного використання енергії та скорочення втрат кінцевої енергії при задоволенні відповідних обсягів суспільних потреб; заміщення високовартісних і обмежених за ресурсним потенціалом енергоносіїв більш дешевими, необмеженими та відновлюваними; здійснення дієвої структурної перебудови господарсько-виробничих комплексів за якнайширшого врахування екологічних аспектів.

Отож політиці енергозбереження в Україні немає жодної альтернативи, якщо держава не хоче бути у майбутньому сировинним придатком провідних країн світу. Цей процес має



перетворитися в підгалузь промислової енергетики, додаткове джерело енергії. За таких умов реалізація політики енергозбереження стає стратегічним вектором розвитку економіки та соціальної сфери. Якщо у господарсько-виробничих процесах економічно розвинутих країн світу енергозбереження є комплексним елементом економічної та екологічної необхідності, то для України – це нагальне питання виживання в конкурентних умовах та виходу національних продуктів на зовнішні ринки європейського й світового просторів [7, с. 29].

У галузі енергозбереження нашої країни державне регулювання здійснюється через відповідну систему елементів управління: розробку та проведення політики ціноутворення; сертифікацію енергетичного обладнання і приладів; енергетичну експертизу проєктів, що запроваджуються; ліцензування роботи консалтингових і аудиторських фірм; інвестиційну та інноваційну діяльність; вирішення питання з надання податкових і кредитних пільг; розробку стандартів енергоспоживання (рис. 1).



**Рис. 1. Система державної регуляторної політики України в галузі енергозбереження**

*Джерело: сформовано авторами на основі [1, 6].*

Політика енергозбереження має орієнтуватися на гнучке поєднання державного регулювання та ринкового середовища, щоб сформувати найбільш прийнятні механізми стимулювання в конкретних економічних і політичних ситуаціях. Визначальним виступає правильне розмежування повноважень функцій управління галузями паливно-енергетичного комплексу, енергоспоживанням і енергозбереженням між центральними й регіональними органами, галузевими об'єднаннями, корпораціями, організаціями тощо.

Система державного управління енергозбереженням є сукупністю загальнодержавних, галузевих та регіональних органів управління, а також підприємств і організацій, які здійснюють енергозберігаючу політику. Процес ефективного проведення енергозбереження необхідно здійснювати за умов розвинутої ринкової економіки, формування національного структурного та цілісного паливно-енергетичного комплексу (споживання невідновлюваних та відновлюваних джерел енергії). Для ефективного управління енергозбереженням потрібно створити структуру державного управління, яка в комплексі буде охоплювати: всі рівні керівництва (загальнодержавний, регіональний, галузевий); систему правового й нормативно-технічного забезпечення; систему фінансового та інноваційно-інвестиційного забезпечення.

Отже, процес енергозбереження вимагає значних капіталовкладень, а тому потребує поетапного його проходження державними урядовими органами та приватними структурами,

щодо яких проводиться політика сприяння інвестиціям. Правові документи мають стати дієвим засобом регулювання ефективного споживання енергії та формування відповідного свідомого ставлення до енергозбереження. Законодавча політика результативно діє лише тоді, коли вона охоплює усю сферу питань, пов'язаних з використанням енергії та базується на системному контролі. Економічний механізм упровадження енергозберігаючих технологій має включати звільнення від податку на прибуток інвестицій, які спрямовуються на заощадження палива й енергії, прискорену амортизацію енергозберігаючого обладнання, а також фінансову підтримку енергозберігаючих технологій такими заходами, як лізинг енергоефективного обладнання, пільгові кредити тощо.

**Висновки.** На основі систематизації світових наукових поглядів та теоретико-методологічних досліджень встановлено, що в умовах інтенсифікації і підвищення ефективності суспільного виробництва енергозбереження стало одним із головних джерел забезпечення всезростаючих потреб у паливі, енергії, сировині та матеріалах. Ефективна діяльність у сфері енергозбереження характеризується не тільки економією традиційних паливно-енергетичних ресурсів та високою економічною доцільністю, але й знижує рівень техногенного навантаження на природне середовище. Однак енергозберігаючі технології не дають змоги повністю розв'язати проблему вичерпання нафти, вугілля та природного газу. Відбувається загострення взаємовідносин країн світу в енергетичній сфері, актуальними постають питання їхньої енергетичної незалежності й різкого погіршення екологічної ситуації від зростаючих викидів у процесі споживання традиційних енергоносіїв. Отож, наявна економічна та екологічна ситуації вимагають нових шляхів забезпечення людства енергією, переходу на відновлювані енергетичні ресурси як єдино можливого напрямку стабільного існування й подальшого розвитку.

Жорстка конкурентна боротьба за перерозподіл світового прибутку є стратегічним орієнтиром для подальшого економічного зростання кожної держави. Відтак, пріоритетним завданням для України є повноправне входження національної економіки у геоекономічну систему та вихід на світовий ринок з використанням наукомістких енергозберігаючих технологій, інакше вона неодмінно стане сировинним придатком економічно розвинених країн світу. Використання зовнішньоекономічних зв'язків має бути націлене на економію енергоносіїв та обумовлене такими факторами, які визначають ефективність міжнародного розподілу праці й економічної інтеграції. В умовах глобалізації економіка, яка може уникнути втрат, що зумовлені підвищенням цін на паливно-енергетичні ресурси, посилює свої зовнішньоторгові позиції та підвищує стабільність національного виробництва.

#### **Список використаних джерел:**

1. Альтернативна енергетика України: особливості функціонування і перспективи розвитку: Колективна монографія. Г.М. Калетнік, С.Т. Олійнічук, О.П. Скорук та ін. Вінниця: «Едельвейс і К», 2012. 256 с.
2. Климчук О.В. Пріоритети розвитку енергетичної політики в світі та Україні. Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. Вінниця, 2012. Вип. 1 (56). Т 1. С. 123-128.
3. Климчук О.В. Управлінські аспекти формування економіко-енергетичної безпеки України на засадах розвитку біоенергетики: Монографія. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2021. 576 с.
4. Климчук О. В. Формування енергозберігаючої політики: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні. *Збалансоване природокористування*. 2014. № 4. С. 49–54.
5. Про енергозбереження: Закон України від 01.07.1994 р. № 74/94-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/94-%D0%B2%D1%80>.
6. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”: Розпорядження КМУ від 18.08.2017 р. № 605-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80>.
7. Пустовойт О. Модель ресурсокористування України: окремі підсумки та штрихи розвитку. *Економіка України*. 2006. № 7. С. 27–34.

8. Шидловський А. К., Ковалко М. П., Вишневецький І. М. та ін. *Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття: колективна монографія*. Київ: Українські енциклопедичні знання, 2001. 400 с.
9. Energy Efficiency in Economies in Transition: A Policy Priority. IEA, OECD, December 2004. URL: <http://www.iea.org/textbase/papers/2004/effet.pdf>.
10. Islam M. A., Hasanuzzaman M., Rahim N. A., Nahar A., Hosenuzzaman M. Global renewable energy-based electricity generation and smart grid system for energy security. *The Scientific World Journal*. 2014. 197136. DOI: 10.1155/2014/197136.
11. Leal-Arcas R. How Governing International Trade in Energy Can Enhance EU Energy Security. *Renewable Energy Law and Policy Review*. 2015. № 6(3). P. 202–219.
12. Owusu P. A., Asumadu-Sarkodie S. A review of renewable energy sources, sustainability issues and climate change mitigation. *Cogent Engineering*. 2016. 3(1), 1167990. URL: <https://doi.org/10.1080/23311916.2016.1167990>.
13. Renewables Global Status Report 2009 Update: Renewable Energy Policy Network for the 21<sup>st</sup> Century, 2009. URL: [https://www.ren21.net/Portals/0/documents/activities/gsr/RE\\_GSR\\_2009\\_Update.pdf](https://www.ren21.net/Portals/0/documents/activities/gsr/RE_GSR_2009_Update.pdf).
14. Sorrell S. Reducing energy demand: A review of issues, challenges and approaches. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2015. № 7. P. 74–85. URL: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.03.002>.

УДК 342.6:342.25

*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

## **ОСОБЛИВОСТІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

У статті на основі аналізу теоретичних розробок, практичного досвіду публічного управління проаналізовано особливості централізованої та децентралізованої моделей публічного управління в Україні.

Визначено, що централізована модель публічного управління характеризується замкненістю системи, яка формується з єдиного вищого центру в напрямку до низу з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядника. Характерними рисами централізації є велика кількість рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеженні участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень. Доведено, що централізація в публічному управлінні спрямована посилити організуючий момент у функціонування органів влади, спрямовувати їх діяльність у напрямку здійснення єдиної державної політики.

Водночас, в сучасних умовах демократичного, інформаційного суспільства більш ефективнішою вважаємо децентралізовану модель публічного управління, яку варто розглядати в кількох аспектах: як один з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади; як стратегічний напрям державної політики; як критерій галузевих реформ; як децентралізацію державного та місцевого законодавства.

Визначено особливості застосування кожної із моделей в суспільно-політичних реаліях та адміністративно-територіальному устрої держави.

*Ключові слова:* публічне управління, модель, централізація, децентралізація, повноваження.

*Olexander Konotopenko, Sergij Lapshin*

## **FEATURES OF CENTRALIZED AND DECENTRALIZED MODELS OF PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE**

The article analyzes the features of centralized and decentralized models of public administration in Ukraine on the basis of the analysis of theoretical developments, practical experience of public administration.

It is determined that the centralized model of public administration is characterized by the closure of the system, which is formed from a single top center towards the bottom in compliance with strict principles of unity and clarity of the manager.

Characteristic features of centralization are the large number of levels in the management hierarchy, the concentration of most decisions at the upper levels of government, limiting the participation of lower levels of government in decision-making. It is proved that centralization in public administration is aimed at strengthening the organizing moment in the functioning of government bodies, directing their activities towards the implementation of a unified state policy.

At the same time, in modern democratic, information society we consider more decentralized model of public administration, which should be considered in several aspects: as one of the priority principles of organization and functioning of public authority; as a strategic direction of public policy; as a criterion for sectoral reforms; as decentralization of state and local legislation.

The peculiarities of application of each of the models in the socio-political realities and administrative-territorial structure of the state are determined.

*Key words:* public administration, model, centralization, decentralization, powers.

**Постановка проблеми.** Система публічної влади в Україні характеризується наявністю як централізації, так і децентралізації. Співіснування цих основних концепцій територіальної організації влади спонукає до пошуку відповіді на питання щодо того, наскільки необхідна централізація при вирішенні питань у різних сферах діяльності на місцях і якою повинна бути міра свободи органів місцевого самоврядування при прийнятті власних рішень. Ці питання можливо вирішити законодавчим шляхом, чітко визначивши напрями компетенцій і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Особливого значення набуває адміністративна реформа, метою проведення якої є модернізація системи публічного управління, якісне оновлення кадрового потенціалу публічної служби. Її основною метою має стати створення ефективної системи публічного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової, соціальної держави, була прозорою, забезпечувала верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів контролю за діяльністю влади [1, с.37].

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Здійснення заходів адміністративної реформи на її ключових напрямках потребує не лише цілеспрямованої послідовної державної політики, нормативно-правового забезпечення, ресурсів, а й відповідного наукового супроводу. Ґрунтовні фундаментальні та прикладні дослідження з цієї проблематики є необхідними для її ретельного вивчення. Здійснення адміністративної реформи в Україні досліджували: Л.Кравчук, В.Авер'янов, І.Коліушко, А.Толстоухов, Н.Нижник, В.Луговий, В.Князев, В.Бакуменко, Ю.Сурмін, С.Серьогін та інші науковці.

**Метою статті** є аналіз централізації та децентралізації як основних моделей механізму публічного управління в Україні, формулювання характерних рис вказаних моделей управління.

**Виклад основного матеріалу.** Світова практика засвідчує, що вибір оптимальної моделі взаємовідносин у системі державної та місцевої влади шляхом розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем забезпечує раціональну організацію публічної влади. Такий процес збільшення обсягу повноважень і відповідальності нижчих за рівнем органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб складає суть децентралізації.

Наведемо та проаналізуємо основні моделі публічного управління: *Централізована модель* публічної влади з елементами децентралізації – модель централізованого управління. *Децентралізована модель* державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням. *Модель координаційного управління.* *Модель партнерства* між державною владою і місцевим самоврядуванням з надання якісних управлінських послуг. *Патерналістська (авторитарна) модель* публічної влади [2, с.254].

Централізована модель публічної влади з елементами децентралізації ґрунтується на домінуючій ролі держави, яка використовує потужні організаційно-економічні важелі для того, щоб успішно виконувати роль головного стабілізуючого фактора при несподіваних змінах. Консолідація ресурсів у центральному бюджеті дозволяє ефективно перерозподіляти наявні засоби, що дає істотні переваги в умовах їхньої обмеженості. Ця модель достатньо ефективна в умовах функціонування планово-командної системи, тому що побудована на ієрархічній субординації структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих, дозволяє забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу, швидко вирішувати численні кризові ситуації й забезпечити керованість, єдність правового й економічного простору. Однак цей ефект буде короткостроковим, тому що централізація збільшує організаційно-управлінські ризики й знижує гнучкість реагування на складні економічні й політичні процеси. Також централізація може привести до невиправданого перевищення

владних повноважень центральними органами, до виникнення протиріччя між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Децентралізована модель передбачає надання повної самостійності органам місцевого самоврядування територіальних громад. Реалізація даної моделі призводить до розвитку територій за допомогою збалансованості соціальних й економічних інтересів різних рівнів національної економіки. Переваги даної моделі: реальне здійснення народовладдя, першочергове врахування інтересів і потреб місцевої громади, ефективне вирішення місцевих завдань і використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів. Основою такої моделі є розмежування повноважень, які відрізняються за рівнем прийняття рішень. Тобто питання, які стосуються безпосередньо життя місцевих громад, вирішуються на місцевому, а не центральному, рівні. За центральною владою закріплюються питання, які стосуються усього суспільства.

Децентралізована модель державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням припускає не тільки визнання місцевого самоврядування в якості одного із принципів організації й здійснення влади в суспільстві й державі, вона вказує на встановлення в державі системи управління, в якій взаємовідносини між органами державної влади й органами місцевого самоврядування будуються на принципах реальної децентралізації, коли не тільки виконавчо-розпорядницькі, але й регулятивні й контрольні функції реалізуються на рівні місцевого самоврядування. Це можливо, якщо органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади, а в основу їх взаємодії покладені принципи взаємоповаги та взаємної відповідальності, дотримання законності, узгодження інтересів, тобто в законодавстві чітко визначена компетенція місцевого самоврядування, перераховані питання місцевого значення як повноваження недержавні.

Координаційне управління – це діяльність, що узгоджує функціонування різних форм публічної влади в процесі реалізації державної політики для досягнення загальних цілей і завдань. У координаційній моделі державна влада і місцеве самоврядування – автономні, самостійні організаційні системи, кожна з яких має власну сферу діяльності, мету, завдання й методи здійснення функцій для забезпечення їх гармонічного функціонування. В моделі координаційного управління влада визначає, але не встановлює механізм реалізації такої залежності, тому що влада не настроєна на врахування місцевих інтересів, які з державної висоти в їхньому справжньому вигляді нерозрізнені. Однак в умовах цієї моделі відбувається перехід від методів адміністрування (управління по вертикалі) до методів координаційного управління, тобто управління, заснованого на рівноправному горизонтальному співробітництві всіх учасників: державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства.

Координаційна модель управління допомагає вирішити проблему поєднання зусиль різних органів управління (органів державної влади і місцевого самоврядування) і є достатньо самостійною системою, яка має власні органи управління, наділені координаційними повноваженнями, поряд з існуванням органів державної влади й місцевого самоврядування. Такі об'єднані органи створюються для координації діяльності між ними і базуються на чіткому визначенні повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в області вирішення місцевих проблем, а також спрямовані на досягнення цілей державної регіональної політики. Влада на рівні громади функціонує на принципі поділу влади: виконавчу владу очолює голова (мер), законодавчу – міська рада і судову – міський суд й міський підрозділ міністерства юстиції. Координаційна модель управління державними справами базується на основі принципу координації з урахуванням місцевої специфіки. Її впровадження дозволяє здійснити єдність управлінських дій суб'єктів управління [3, с.165].

Модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням не нова, її ідеї з'явилися ще у XIX ст., зокрема, у працях Дж. Ст. Мілля. Однак тільки в сучасних умовах вона дійсно може бути реалізована. Згідно з цією моделлю, відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням – це відносини партнерів, що

переслідують загальні цілі й роблять необхідні управлінські та інші послуги населенню. В цій моделі місцеве самоврядування – це інститут, через який місцеве населення (міське співтовариство, громада) реалізує свої прагнення. Зрозуміло, що ця модель може існувати лише в умовах співробітництва між органами державної влади і місцевого самоврядування, а також за наявності громадянського суспільства і діючого громадського контролю. В цій моделі місцеве самоврядування – це конституційно закріплена форма самостійного вирішення місцевим співтовариством, його виборними органами питань місцевого значення (управління муніципальною власністю, місцевим бюджетом, місцевими податками й зборами, охороною громадського порядку, питання місцевого благоустрою, транспорту, водопостачання, побутового обслуговування тощо).

Саме модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням дозволяє виявити величезний потенціал місцевого самоврядування, що має особливий статус у побудові нової системи відносин між суспільством і державою як стратегічний інструмент розвитку громадянського суспільства, наближення суспільних послуг до населення, як гарант свободи особи, розвитку громадянської самостійності й відповідальності.

Значний потенціал містить у собі патерналістська (авторитарна) модель публічної влади. Це модель опіки державною владою місцевого самоврядування, яке має обмежену самостійність. Модель заснована на політичній лояльності органів місцевого самоврядування до органів державної влади. Державна влада, зі свого боку, забезпечує підтримку діяльності органів місцевого самоврядування шляхом прямого фінансування, надання дотацій, субсидій, субвенцій, грантів, фінансування окремих проектів розвитку інфраструктури місцевого самоврядування й інших способів.

В умовах патерналістської моделі всі функції, обов'язки органів місцевого самоврядування знаходяться під контролем держави, тому доки держава здійснює такий контроль, важко називати цю систему «самоврядуванням» [4, с.257]. На практиці така модель виключає можливість прояву місцевих ініціатив і заважає незалежній адміністративній діяльності. Патерналістські відносини консервують сформовану ситуацію і не дають шансів для системних змін, спостерігається перехід до централізованій моделі влади, підпорядкування сильному лідерові, з яким пов'язують надії.

Проаналізуємо значення понять централізоване та децентралізоване управління. Централізація – форма організації публічного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації. Централізація означає управління в умовах концентрації повноважень у центральних державних органах влади, при чому місцева влада не має можливості самостійно вирішувати власні економічні, господарські, соціальні та інші завдання. Передбачається функціонування ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і вищі рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів.

Децентралізація – процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації. Існують різні підходи до визначення поняття «децентралізація», серед яких виділимо такі: самостійність у підходах до управління; передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим та ослаблення або скасування централізації [5, с.43].

Однак доцільно навести позицію, відповідно до якої «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з

іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації публічної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління» [6, с.34].

Існують такі види децентралізації: деконцентрація та деволюція. Докладніше їх проаналізуємо. Деконцентрація – передача частини повноважень відповідним особам в регіонах, що здійснюється в централізованій державі, при чому зберігається значний вплив вищого органу управління. Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і вести самостійну фінансову та управлінську діяльність. Деволюція передбачає, що місцеві органи самоврядування законодавчо набувають незалежний статус, вони розглядаються як адміністративний рівень, за яким уряд може здійснювати лише опосередкований контроль [7, с.77].

Головним завданням процесу децентралізації в сучасних умовах є: чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади; виділення відповідних фінансових ресурсів та узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання державних послуг; розвиток прозорої процедури прийняття рішень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадян до управління державою; визначення послуг, які надає кожен з рівнів влади, чітке визначення власних і делегованих повноважень, виправлення невідповідності, що існує між повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю за надання послуг; створення комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадськістю, що дозволяє створити відповідний запас засобів перманентного вирішення конфліктів у межах нелінійної ієрархії, а також є одним з методів досягнення ефективності діяльності держави [8, с.42].

Державотворчі процеси в Україні характеризуються переходом від централізованої до децентралізованої моделі публічного управління. Однак, цей процес супроводжується тривалими дискусіями в контексті адміністративно-територіальної реформи, оскільки як в централізації, так і в децентралізації існують ряд переваг і недоліків. До аргументів на користь децентралізації відносять те, що центри ухвалення рішень повинні знаходитися на місцях, оскільки місцева влада краще знає проблеми регіону, володіє необхідною інформацією, більш компетентна у вирішенні проблеми та може швидко ухвалити рішення. Децентралізація також дозволяє дотримуватися принципу відповідності повноважень і відповідальності на місцевому рівні. Надання місцевій владі більших повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності дозволить громадянам на місцях стати вимогливішими до обраних ними політиків. Це призведе до поліпшення якості роботи місцевої влади та допоможе ефективніше реалізовувати стратегії розвитку регіонів.

Для формування раціонального співвідношення централізації та децентралізації управління використовують такі принципи: принцип компліментарності передбачає установку на неперервність у структурі влади. За такого принципу створюються умови рівномірного розподілу владних функцій по всій вертикалі управління; принцип департаменталізації означає поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення; принцип демократизму означає широку участь населення у прийнятті управлінських рішень; принцип субсидіарності запроваджує процедуру розподілу повноважень між управлінськими рівнями. Повноваження передаються на більш високий рівень управління тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні; принцип концентрації передбачає накопичення засобів фондів у тих регіонах, які найбільше цього потребують; принцип партнерства означає взаємодію різних гілок влади.

Досвід європейських країн підтверджує, що створення раціональної системи співвідношення централізації та децентралізації різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному рівні. Така



децентралізація сприяє втіленню принципу субсидіарності [9, с.7]. Всі проблеми, які можна вирішити у межах місцевості вилучаються із нормативного та адміністративного поля центральних органів. Однак, світова практика управління регіональним розвитком не виробила оптимальної універсальної моделі співвідношення централізації та децентралізації в управлінні. Їх поєднання може змінюватись в залежності від політичних та соціально-економічних факторів. Таким чином, децентралізація відіграє важливу роль у процесі демократизації та трансформації суспільства.

**Висновки.** Централізація та децентралізація – основні моделі публічного управління, кожна з яких має переваги та недоліки. Зокрема, централізоване управління передбачає зосередження влади в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки, при цьому верхні рівні володіють визначальними повноваженнями у прийнятті рішень, обов'язкових до виконання нижчими рівнями. Централізація має на меті збільшення синергії, наявність ефективної координації, запобігання помилок на нижчих рівнях управління. Натомість, децентралізація передбачає передачу або делегування повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Такий підхід призводить до підвищення автономності у прийнятті рішень, скорочення сфери централізованого контролю. Водночас, децентралізацію не можна розглядати поза зв'язком з централізацією. Вона існує лише по відношенню до централізації – в цьому полягає їх діалектична єдність.

#### Список використаних джерел:

1. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 2. С. 35-40.
2. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та док.* Київ, 2015. С. 254- 261.
3. Педько Ю. Адміністративна юстиція і компетенційні спори. *Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Зб. наук. праць*. Київ: Міленіум, 2004. С. 165–167.
4. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 333 с.
5. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН / МПВСР, 2007. 269 с.
6. Багмет М.О., Личко Т.М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно владних повноважень. *Наукові праці ЧДУ. Сер.: «Держ. упр.»*. 2019. № 112. С. 33-38.
7. Любченко П.М. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф.* Одеса: Національний унів. «Одеська юридична академія», 2017. С. 56-59.
8. Глухачов Є.Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи. *Актуальні проблеми державного управління: наук. зб.* Харків: УАДУ (ХФ). 2011. № 1(9). С. 42-43.
9. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямів його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2. С. 5-14.

УДК 354+340(477)

*Валерій Кононенко*

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

### **СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УСРР У ПЕРІОД УТВЕРДЖЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ (1919-1929 РР.)**

У статті проаналізовано особливості становлення центральних органів влади УСРР у період утвердження радянської влади протягом 1919 – 1929 рр. На основі аналізу нормативно-правових актів республіки цього періоду проаналізовано організаційно- правовий статус, функції та повноваження Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад, Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад, Ради Народних Комісарів.

У роботі визначено структуру та загальні риси функціонування системи центральних державних органів республіки.

У дослідженні наголошено, що ні за Конституцією УСРР 1919 р., ні за Конституцією УСРР 1929 р. не було чіткого розподілу центральних органів державної влади на гілки влади. Законодавчі функції у Радянській Україні у цей період виконували Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та навіть Рада Народних Комісарів. Виконавчо-розпорядчі функції були покладені на Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Раду Народних Комісарів УСРР.

У дослідженні зазначено, що повноваження центральних органів державної влади регулювалися не тільки конституційними актами УСРР, а й спеціальними постановами Всеукраїнського з'їзду Рад та ВУЦВК.

*Ключові слова:* УСРР, Всеукраїнський з'їзд Рад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, Президія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад, Рада Народних Комісарів.

*Valerii Kononenko*

### **STRUCTURE AND AUTHORITIES OF THE CENTRAL GOVERNMENT AUTHORITIES OF THE USSR IN THE PERIOD OF THE APPROVAL OF SOVIET POWER (1919-1929)**

The article analyzes the peculiarities of the formation of the central authorities of the Soviet Ukraine during the period of the establishment of Soviet power in 1919-1929. Based on the analysis of constitutional acts, the organizational and legal status, functions and powers of the All-Ukrainian Congress of Soviets of Workers', Peasants' and Red Army Deputies, All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Presidium of All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Council of People's Commissars are analyzed.

The work defines the general features of the functioning of the system of central state authorities of the republic.

The research focuses on the fact that neither the 1919 Constitution of the Ukrainian SSR nor the 1929 Constitution of the Ukrainian SSR clearly divided the central authorities of state power into branches of government. The All-Ukrainian Congress of Soviets, the All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, and even the Council of People's Commissars performed legislative functions in Soviet Ukraine during this period.

Executive and administrative functions were assigned to the All-Ukrainian Central Executive Committee of Councils and in individual cases even Council of People's Commissars of the Ukrainian Socialist Soviet Republic.

The study indicated that the powers of the central state authorities were regulated not only by the constitutional acts of the USSR, but also by special resolutions of the All-Ukrainian Congress of Soviets and VUCVK.

*Key words:* Ukrainian Socialist Soviet Republic, All-Ukrainian Congress of Soviets of Workers', Peasants' and Red Army Deputies, All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Presidium of All-Ukrainian Central Executive Committee of Soviets, Council of People's Commissars.

**Постановка проблеми.** З кінця 1918 р. розпочинається новий етап утвердження радянської влади в Україні. Скориставшись розгромом Німеччини та Австро-Угорщини у Першій світовій війні Радянська Росія розпочинає нову битву за «збирання» територій, що до 1917 р. були у складі Російської імперії. Просуваючись на територію України у боротьбі із Директорією УНР та військами генерала А. Денікіна на півдні України, якого підтримувала Антанта, більшовицькі війська вже у січні 1919 р. у Харкові проголосили Українську Соціалістичну Радянську Республіку (УСРР). Юридичне оформлення радянської влади в Україні відбулося 10 березня 1919 р. Конституцією УСРР на III Всеукраїнському з'їзді Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів у м. Харкові. Саме ця Конституція, яка за основу взяла Конституцію РСФРР 1918 р., закріпила загальну структуру центральних органів влади в УСРР, які загалом копіювали систему центральних органів влади РСФРР. Формально зберігаючи суверенітет, Україна у цей період фактично копіювала конституційне законодавство Радянської Росії та поступово зближувалася з останньою через систему міждержавних договорів. Схожість структури, функцій та повноважень органів центральної та місцевої влади лише підтверджують, що суверенітет УСРР був формальним, а приєднання України до нового радянського утворення із центром у Москві – це лише питання часу.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** У роботі проаналізовані наукові доробки сучасних вітчизняних вчених, що займалися дослідженнями конституційного будівництва в Україні у зазначений період або аналізували організаційно-правовий статус окремих органів центральної влади УСРР та СРСР. Серед них варто виділити насамперед праці В. Гончаренка та О. Дудченко.

Основними джерелами дослідження стали Конституції УСРР, постанови ВУЦВК, інші нормативно-правові акти, які деталізували окремі конституційні положення УСРР та визначали правовий статус центральних органів влади республіки у цей період.

**Мета статті** – аналіз структури та повноважень центральних органів державної влади УСРР в період утвердження радянської влади протягом 1919-1929 рр.

**Виклад основного матеріалу.** За Конституцією 1919 р. було законодавчо зафіксоване становлення УСРР у формі республіки рад. Система рад стала основоположним принципом функціонування державної влади в усіх державних утвореннях, які виникли на уламках Російської імперії та де більшовики утвердились при владі. У II розділі Конституції «Конструкція радянської влади» було визначено структуру органів центральної влади новоутвореного радянського утворення на території України. Основними елементами цієї системи були Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (Всеукраїнський з'їзд Рад); Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад (ВУЦВК); Рада Народних Комісарів (РНК) [1].

Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів за першою радянською українською конституцією визначався «вищою владою Української Соціалістичної Республіки». Прикметно, що повноваження та функції З'їзду не були чітко зафіксовані. У Конституції чітко було передбачено лише те, що на нього покладалися повноваження «затвердження, зміни і доповнення Конституції» [1]. Було зафіксовано, що З'їзд мав відбуватися не рідше ніж два рази на рік (насправді це положення у перші роки радянської влади часто порушувалось). Також з'їзд в окремих випадках міг бути скликаним рішенням Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету Рад.

Саме ВУЦВК, не зважаючи на те, що обирався З'їздом та за Конституцією 1919 р. був відповідальним перед ним, фактично володів усією повнотою влади в УСРР. За окремих умов ВУЦВК навіть мав право «оголошення війни та заключення згоди». ВУЦВК призначав голову та формував персональний склад Ради Народних Комісарів, який був своєю чергою

відповідальним перед останньою. Саме Виконавчий Комітет керував країною, оскільки він здійснював управління окремими галузями через спеціальні відділи, обирав голів народних комісаріатів, встановлював їх чисельність та внутрішню організацію. Окрім того, керівники галузевих відділів ВУЦВК входили до РНК УСРР [1]. Підтверджує нашу думку, О. Дудченко, яка вважає, що оскільки до компетенції ВУЦВК у період між Всеукраїнськими з'їздами рад теоретично відносилися всі питання загальнодержавного характеру, «де-юре зазначений орган мав усю повноту державної влади» [2, с. 123].

Конституція не визначала загальної кількості членів ВУЦВК, тому його склад не був постійним. Якщо III Всеукраїнський з'їзд Рад у березні 1919 р. обрав 90 членів ВУЦВК і 27 кандидатів, то IV з'їзд у травні 1920 р. обрав відповідно 82 і 44, V з'їзд у лютому – березні 1921 р. – 155 і 55, VI з'їзд у грудні 1921 р. – 208 і 62, VII з'їзд у грудні 1922 р. – 200 і 50 членів та кандидатів [3, с. 185].

У березні 1919 р. була також утворена Президія ВУЦВК, тоді як Конституція 1919 р. утворення такого органу не передбачала. Правову колізію було врегульовано лише у травні 1920 р., коли в один день було ухвалено «Положення про президію ВУЦВК» та «Положення про Всеукраїнський центральний виконавчий комітет» [4, с. 291]. Положення про ВУЦВК 1920 р. врегульовувало лише питання скликання цього органу центральної влади. Комітет скликався Президією ВУЦВК кожні два місяці на сесії, а позачергова сесія Комітету скликала Президією з ініціативи РНК або третини членів ВУЦВК. Наступне положення про Комітет було прийнято на V Всеукраїнському з'їзді рад у лютому – березні 1920 р. [3, с. 185].

Перша радянська конституція УСРР не визначала чіткого статусу Ради Народних Комісарів. До складу РНК входили голова та народні комісари, всі керівники окремими відділами ВУЦВК та інші особи, що обиралися ВУЦВК. Свої функції РНК виконував лише за делегованими повноваженнями Комітету, а коли таких повноважень не було, постанови РНК затверджувалися ВУЦВК [1]. Склад, діяльність та компетенція Ради Народних Комісарів УСРР була врегульована постановою ВУЦВК від 14 березня 1919 р. «Про конструювання Ради Народних Комісарів», постановою ВУЦВК від 14 березня 1919 р. «Про тимчасове надання Раді Народних Комісарів прав у галузі законодавства і загального управління», постановою ВУЦВК від 31 серпня 1921 р. «Про права членів Раднаркому» та прийнятим постановою ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. «Положенням про Раду Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки».

Положенням від 12 жовтня 1924 р. Раду Народних Комісарів було визначено виконавчим та розпорядчим органом ВУЦВК. Також було деталізовано її склад та повноваження. В межах своїх повноважень РНК УСРР видавала декрети та постанови, які були «обов'язкові для всіх установ, урядових і приватних осіб на території УСРР і ніхто їх не може ні скасувати ані зупинити, крім Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету або його Президії та Ради Народних Комісарів і Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР» [5].

З утворенням Союзу Радянських Соціалістичних Республік з'явилась потреба внесення змін до Основного закону УСРР. Ці зміни були затвердженні 10 травня 1925 р. на IX Всеукраїнському з'їзді Рад. На відміну від Конституції УСРР 1919 р. було дещо врегульовано статус центральних органів влади. Так, найвищим органом влади УСРР залишався Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Проте у Конституції з'явилося положення, що у період між з'їздами найвищим органом влади УСРР був ВУЦВК, а у період між сесіями його роботи, Президія ВУЦВК була вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом УСРР (ст. 7). За цими змінами саме Президії ВУЦВК належала уся влада в УСРР. Також, уперше в Конституції УСРР було визначено статус РНК як виконавчого та розпорядчого органу ВУЦВК з правом видання декретів та постанов. Також було конституційно визначено склад РНК (Голова РНК, заступники Голови РНК, Голова Найвищої Ради народного господарства та 10 народних комісарів) (ст. 13, 14) [6, с. 517-526].

Десятиліття утвердження радянської влади в УСРР було завершено прийняттям 15 травня 1929 р. XI Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів нової Конституції УСРР. У новому Основному Законі система центральних органів влади УСРР зазнала певних змін. Вони стосувалися переважно конституційно-правового статусу цих органів та їх окремих функцій.

Так, на відмінну від Конституції 1919 р. новий Закон визначав Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів «верховним органом влади» (у попередній редакції Конституції він визначався «вищою владою УСРР»). Чергові всеукраїнські з'їзди рад скликалися Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом один раз на два роки [7].

Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет в періоді між Всеукраїнськими з'їздами Рад був верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади УСРР. ВУЦВК був відповідальним перед Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів та працював у формі чергових та позачергових сесій. Чергові сесії скликалися не менше трьох разів на рік [7].

Президія ВУЦВК у період між сесіями Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету визначалася вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом влади УСРР. Вона мала право зупиняти й скасовувати постанови РНК УСРР, Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, районних виконавчих комітетів і міських рад, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці [7].

Варто зазначити, що система вищих органів влади в УСРР прописувалася не тільки Конституціями УСРР, а й іншими нормативно-правовими актами, положення яких за своїм змістом були конституційними. Наприклад, на V Всеукраїнському з'їзді Рад 25 лютого – 3 березня 1921 р. була прийнята постанова «Про радянське будівництво». В. Гончаренко вважає, що положення цієї постанови «за своїм змістом були нормами конституційними і тим самим доповнювали Конституцію УСРР 1919 р. у частині, що стосувалася центральних органів влади УСРР» [8, с. 19].

На нашу думку, в Основному Законі 1919 р. були закладені певні суперечності. Так, проголошуючи, що «вся влада в межах Української соціалістичної радянської республіки належить радам робітничих, селянських та червоноармійських депутатів», ВУЦВК отримував статус верховного законодавчого, розпорядчого та виконавчого органу влади УСРР. Водночас, Президія ВУЦВК, яка формувалася ВУЦВК, що своєю чергою передбачає певну підзвітність цьому органу, наділялася правом законодавчої ініціативи у вищих органах СРСР, правом опротестовувати перед сесією Центрального Виконавчого Комітету СРСР постанови Президії ЦВК СРСР, перед Президією ЦВК СРСР постанови РНК СРСР та припиняти чинність постанов народних комісаріатів та центральних органів СРСР [7].

Згідно з Конституцією РНК УСРР визначалася як розпорядчий та виконавчий орган ВУЦВК УСРР, що здійснював загальне управління республікою. В межах своїх повноважень РНК наділялась правом видавати законодавчі акти та постанови, які були обов'язковими для виконання на усій території республіки. РНК УСРР була відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом Рад, Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом та його Президією [7].

Також, варто зазначити, що ні Конституція УСРР 1919 р., ні Конституція УСРР 1929 р. не визначала Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів законодавчим органом. Проте, статус «вищої влади» за першою радянською конституцією та «верховного органу влади» за другою радянською конституцією республіки це мав би передбачати. Як наголошує В. Гончаренко «законодавча функція Всеукраїнського з'їзду Рад впливала з його високого державного статусу» [9, с. 75].

Іншою характерною рисою конституційного будівництва в УСРР у перше десятиліття радянської влади було те, що у конституційних актах не було чіткого розподілу центральних органів державної влади на гілки влади. Наприклад, законодавчі функції виконували Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, ВУЦВК,

Президія ВУЦВК та навіть РНК УСРР в частині наданих повноважень. Функції виконавчого та розпорядчого органу одночасно належали ВУЦВК УСРР та РНК УСРР.

**Висновки.** Отже, протягом 1919 – 1929 рр. в Україні загалом була створена радянська система державного управління. Конституції УСРР 1919 р. та 1929 р. загалом брали за основу Конституцію РСФРР 1918 р. та Конституцію СРСР 1924 р. Основоположним принципом функціонування системи влади в Україні став принцип передачі владних повноважень радам. Цей принцип реалізовувався як на центральному, так і на місцевому рівні. На етапі утвердження радянської влади в Україні структура та повноваження органів центральної влади визначалися як конституціями, так і постановами ВУЦВК, які в окремих випадках можна вважати конституційними законодавчими актами.

В окремих випадках, центральні органи влади функціонували без чіткого визначення повноважень. Так, Конституцією УСРР 1919 р. не передбачалося існування Президії ВУЦВК. На конституційному рівні її статус було врегульовано лише внесенням змін до цієї Конституції у 1925 р.

Яскравою характерною рисою функціонування центральних органів державної влади УСРР на цьому етапі було те, що конституційне законодавство чітко не дотримувалось принципу поділу влади на три гілки. Наприклад, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад виконував функції як законодавчого органу влади, так і виконавчо-розпорядчого. Іноді складно визначити місце того чи іншого радянського центрального органу влади того періоду в загальній управлінській системі України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 10 березня 1919 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text>.
2. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920-1930-х роках. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2021. 428 с.
3. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. Т. 2. 510 с.
4. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету за 1919–1920 роки / Рада Народних Комісарів, Народний комісаріат юстиції. 1-е вид. (офіційне). Харків: Шоста радянська друкарня, 1921. 790 с.
5. Постанова ВУЦВК «Про затвердження «Положення про Раду Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки» від 12 жовтня 1924 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КР240011?an=2>.
6. Про зміну Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки: Постанова IX Всеукраїнського з'їзду рад № 302 від 10 травня 1925 р. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 30 липня 1925 р. Ч. 47. Ст. 302. С. 517-526.
7. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 15 травня 1929 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29#Text>.
8. Гончаренко В. Конституційне будівництво в Україні за часів нової економічної політики (1921–1929 рр.). *Вісник Національної академії правових наук України*. № 2 (81). 2015. С. 17-26.
9. Гончаренко В. Законодавчі органи України за часів нової економічної політики. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 3. С. 74-83.

УДК: 354:35.084.62

**Олег Лазор**

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
доктор наук з державного управління, професор  
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

**Тетяна Єфремова**

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

### **ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто чинне законодавство, яке регулює організацію та діяльність суб'єктів системи управління кадрами в органах державної влади. З'ясовано особливості використання інструментарію інституцій досліджуваної системи. Наведена характеристика її елементів як суб'єктів управління кадрами у сфері державної служби.

Акцентовано на ролі Президента України, який відповідно до визначених конституційних повноважень, здійснює суттєвий вплив на кадрове забезпечення органів державної влади.

Встановлено, що іншим важливим суб'єктом у системі управління кадрами в органах публічної влади є Верховна Рада України, яка відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень, формує державну політику, зокрема і кадрову. Наголошено на тому, що ні Президент України, ні Верховна Рада України не визначені у Законі України «Про державну службу» (2015 р.) як елементи системи управління кадрами у сфері державної служби.

Розкрито роль та сутність структурного підрозділу з питань реформування державного управління, утвореного у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України, зокрема у частині реформування державної служби.

Представлено сучасну структуру Національного агентства України з питань державної служби на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Акцентовано увагу на призначенні Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідних конкурсних комісій, які недостатньо ефективно виконують визначені законодавством головні завдання.

З'ясовано повноваження керівників державної служби та служб управління персоналом державних органів, їх роль у системі управління кадрами в органах публічної влади в Україні.

*Ключові слова:* державна служба, система управління, суб'єкти управління.

**Oleh Lazor, Oksana Lazor, Tetiana Yefremova**

### **INSTITUTIONAL ENSURING FUNCTIONING CIVIL SERVICE IN UKRAINE**

The article analyses the current legislation that regulates organisation and activity of the agents of the personnel management system in state authorities is examined. The peculiarities of using instruments of the researched system institutions are clarified. Its elements as agents of the personnel management in the sphere of state service are characterized.

The article accentuates the role of the President of Ukraine, who exerts considerable influence on personnel provision of state authorities according to the defined constitutional powers.

It is established that another important agent in the personnel management system in state authorities is the Verkhovna Rada of Ukraine (Supreme Council of Ukraine), which forms the state policy, including the personnel policy, in compliance with the powers granted to it by the Constitution of Ukraine. It is emphasised that neither the President of Ukraine, nor the Verkhovna Rada of Ukraine is defined by the Law of Ukraine “On State Service” (2015) as elements of the personnel management system in the sphere of civil service.

The article uncovers the role and essence of the structural division on the reformation of public administration formed within the Secretariat of Cabinet of Ministers of Ukraine, in particular in terms of reforming civil service.

The article presents the modern structure of the National Agency of Ukraine on Civil Service on the national and regional levels.

The article focuses on the appointment of the Commission on Senior Civil Service and corresponding recruitment commissions, which are not efficient enough in performing the main tasks determined by the legislation.

The powers of the state service managers and personnel management services of state authorities are clarified as well as their role in the personnel management system in state authorities in Ukraine.

*Key words:* civil service, management system, management subjects.

**Постановка проблеми.** З метою ефективного функціонування державної служби в Україні створена система управління, передбачена положеннями ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [9]. Нормами Закону України «Про державну службу» (1993 р.) [10] не було передбачено існування такої системи, натомість єдиним органом управління було Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (ст. 7) [10]. Незважаючи на те, що новий закон про державну службу набрав чинності з 01.05.2016 р., окремі його статті потребують доповнення.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Проблематика дослідження законодавчого регулювання функціонування державної служби неодноразово ставала предметом публікацій багатьох науковців, зокрема Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, Н. Гончарук, Т. Желюх, В. Малиновського, О. Оболенського, В. Олуйка, Л. Пашко, С. [М.] Серьогіна, Ю. Сурміна, Є. Чернонога та ін. Проведені дослідження, здебільшого, стосувались нормативно-правового регулювання державної служби та її видів, функціонування окремих інституцій у цій сфері ще до прийняття нового Закону України «Про державну службу» (2015 р.) та за діяльності Головного управління державної служби України. Однак, системний підхід до інституційного забезпечення функціонування державної служби в Україні за нових умов потребує детальнішого дослідження.

**Метою статті** є напрацювання висновків та рекомендацій щодо інституційного забезпечення функціонування державної служби в Україні на основі дослідження правової основи та аналізу сучасного стану цього процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективне функціонування державної служби до певної міри залежить від її інституційного забезпечення. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [9], систему управління у сфері державної служби, тобто інституційне забезпечення її функціонування, представляють:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 3) Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівники державної служби;
- 5) служби управління персоналом.

Однак, на переконання фахівців у сфері публічного управління та адміністрування [2] перелік інституцій, указаних у законі про державну службу необхідно доповнити, оскільки кількість суб'єктів, залучених до цього процесу, є більшою. Вважаємо, що серед таких



суб'єктів системи управління кадрами в органах публічної влади, які мають суттєвий вплив, необхідно акцентувати на ролі *Президента України*, який відповідно до визначених конституційних повноважень пропонує, призначає та звільняє, затверджує чи відхиляє кандидатури на керівні посади державних органів влади та управління через які реалізується державна політика у відповідних сферах; «присвоює ... вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини» (п. 24 ст. 106) [1]; «нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними» (п. 25 ст. 106) [1] та ін. Також вагому роль відіграє Президент України у період здійснення спеціальних операцій (АТО, ООС та ін.) у частині формування військових державних адміністрацій відповідно до ст. 1 однойменного закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (2015 р.) [8]. У зв'язку із агресією російських військ на території України та на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (2015 р.) [15] з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку – указом Президента [17] 24.02.2022 р. утворено: обласні, Київська міська та відповідні районні військові адміністрації.

Відповідно до конституційних положень, Президентом України видано чимало указів, дією яких активізовано формування інституту державної служби [5, 11, 16 та ін.] з урахуванням європейських стандартів.

Повноваження Президента України, як стверджують науковці та відповідно до чинного законодавства, поширюються і на створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб (п. 28 ст. 106) [1]. До таких структур належала створена свого часу і Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України [12], яка через 10 років ліквідована [14].

Важливим суб'єктом у системі управління кадрами в органах державної влади є *Верховна Рада України*, яка відповідно до чинного законодавства:

- визначає основні засади державної кадрової політики;
- приймає закони, які регулюють відносини у сфері державної служби;
- бере участь у формуванні кадрового потенціалу органів державної влади;
- призначає / звільняє, обирає, надає згоду щодо кандидатур на посади керівників органів державної влади, формування їх складу.

Верховна Рада України реалізує низку конституційних повноважень відповідно дост. 85 [1], зокрема стосовно підвищення ефективності функціонування державної служби. Велику роль у цьому процесі відводиться діяльності Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування [3]. Серед питань, які актуалізувались у порядку денному Комітету: організація та діяльність військово-цивільних адміністрацій, зміна вікових обмежень та проведення конкурсів для зайняття посад на державній службі, кандидатський резерв, адміністративні процедури та ін.

Ще одним вагомим чинником впливу є участь представників Президента України та Верховної Ради України, як і інших органів державного управління, у діяльності колегіальних структур, як-от Комісії з питань вищого корпусу державної служби [6], Координаційної ради з питань реформування державного управління [13], одним із напрямів яких є ефективне функціонування та реформування держслужби.

З огляду на викладене вище, Президент України та Верховна Рада України – це на сьогодні два визначальні суб'єкти, які впливають на формування та генерують державну політику у сфері державної служби.

Важлива роль в інституційному забезпеченні державної служби та в реалізації державної політики в означеній сфері відводиться і Кабінету Міністрів України. У складі Секретаріату якого утворено самостійний структурний підрозділ з питань реформування державного управління, який забезпечує супроводження реформи та підтримку діяльності політичного керівництва і координації реформи. Міністр Кабінету Міністрів України відповідальний за координацію реформування державної служби.

Наступним суб'єктом системи управління державною службою, зазначеним у вказаній ст. 12 Закону про державну службу, є «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби». Законодавець не вказує назви цього органу у законі, хоча *Національне агентство України з питань державної служби* (далі – НАДС) як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, функціонувало і на час прийняття закону про державну службу.

Указом Президента України № 769 від 18.07.2011 р. шляхом реорганізації Голодержслужби створено НАДС, відповідною постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Національне агентство України з питань державної служби [7], сучасну структуру якого представляють:

- Генеральний департамент з питань цифровізації у сфері державної служби;
- Генеральний департамент з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування;
- Генеральний департамент з питань політики оплати праці та функціонального розвитку державної служби;
- Департамент нормативно-правової роботи та юридичного забезпечення;
- Управління з питань персоналу;
- Управління фінансів та бухгалтерського обліку;
- Управління розміщення та виконання державного замовлення на професійне навчання;
- Управління документообігу та адміністративно-ресурсного забезпечення;
- Управління забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
- Управління контролю за реалізацією права на державну службу;
- Відділ стратегічного планування та аналітичного забезпечення;
- Сектор інформаційного забезпечення та взаємодії з громадськістю;
- Сектор забезпечення доступу до публічної інформації;
- Сектор з питань захисту інформації;
- Сектор з внутрішнього аудиту;
- Сектор взаємодії з територіальними органами;
- Головний спеціаліст з питань мобілізаційної роботи;
- Головний спеціаліст з питань запобігання та виявлення корупції [4].

З метою здійснення повноважень НАДС у регіонах утворено десять територіальних управлінь – юридичні особи публічного права. Згідно із Положенням про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженим наказом НАДС від 21.05.2015 р. № 98 (зі змінами), зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 26.05.2015 р. № 600/27045, міжрегіональні управління підпорядковуються НАДС.

У підпорядкуванні НАДС знаходяться, окрім указаних міжрегіональних управлінь, Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС та Українська школа урядування (УШУ).

*Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії* – ще один елемент системи управління державною службою. Це постійно діючий колегіальний орган, організаційно-правовий статус якого визначений Законом України «Про державну службу» та Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [6]. Головним завданням є відбір претендентів на посади вищого корпусу держслужби. До роботи цієї комісії є чимало претензій, що стосується виконання нею основного завдання у частині добору «кращих із кращих» на вакантні посади держслужбовців.

Повноваження керівників державної служби в державних органах (табл.) здійснюють особи, визначені відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу» [9]. Повноваження керівників державної служби наведено у ч. 2 ст. 17 Закону, які можна представити у вигляді декількох груп: організаційні, виконавчо-розпорядчі та контролюючі.

Таблиця

**Керівники державної служби в державних органах**

<b>Державний орган</b>	<b>Керівник</b>
Секретаріат Кабінету Міністрів України	Державний секретар Кабінету Міністрів України
міністерство	державний секретар міністерства
інший ЦОВВ	керівник відповідного органу
місцеві державні адміністрації	<ul style="list-style-type: none"> <li>• керівник апарату - в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права);</li> <li>• керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права - у такому підрозділі;</li> </ul>
державні органи, посади керівників яких належать до посад державної служби	керівник відповідного органу
інші державні органи або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду	керівник апарату (секретаріату)

*Джерело: укладено на основі [9, ст. 17]*

Служба управління персоналом – структурний підрозділ у складі апарату органу публічної влади (сектор, відділ, управління, чи департамент з питань управління персоналом чи з питань персоналу тощо) або окрема посада спеціаліста з питань персоналу. Основні завдання, функції та права цього органу визначені у Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом НАДС [18]. Положення ст. 18 Закону України «Про державну службу» регулюють повноваження цих служб як суб'єктів управлінської системи у сфері державної служби. Посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів є однією з п'яти визначених стратегічних цілей діяльності НАДС.

Необхідно зазначити, що впродовж 2019-2021 рр. Генеральним департаментом з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування НАДС проведено опитування представників кадрових служб органів державної влади. В результаті проведеного заходу виявлено певні особливості функціонування служб, використання інструментарію, а також запити щодо отримання інформаційно-методичної та роз'яснювальної підтримки. Такі опитування сприяють виробленню стратегічної політики НАДС та плануванню відповідних заходів, спрямованих на вирішення проблем і задоволення потреб в організації та функціонуванні цих служб, підвищенню ефективності взаємодії цих структур.

З метою забезпечення проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління та професійні, добросовісні, етичні державні службовці. НАДС вважає [4], що для розбудови країни необхідна професійна державна служба, яка є основою державного управління та сучасними пріоритетами реформування якої є:

- прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»;
- формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;

- визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;
- реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;
- утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;
- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформування системи професійного навчання державних службовців;
- підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України “Про державну службу” та повноцінного реформування державної служби.

**Висновки.** Отже, аналіз нормативно-правового та інституційного забезпечення системи управління кадрами в органах публічної влади вказує на виокремлення трьох етапів: становлення, розвитку та реформування. Сучасний стан реформування законодавчої бази у сфері державної служби не можна вважати завершеним, що вказує на необхідність його постійного вдосконалення з метою адаптації управлінської системи у реальному середовищі.

Інституційна система управління кадрами, використання кадрового потенціалу в органах державної влади на сьогодні загалом сформована ієрархічно. Дослідження організації та функціонування управлінської системи, визначеної у ст. 12 чинного Закону України «Про державну службу», дозволило охарактеризувати нові її елементи: Президент України, ВРУ України, міжрегіональні територіальні управління та ін., що загалом доповнює її цілісність. Відтак, запропоновано зміни до ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [9] щодо розширення переліку елементів системи управління у сфері державної служби.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
2. Лазор О. Д., Лазор О. Я, Яременко О. І. Інституційне забезпечення формування кадрової політики у сфері державної служби. *Recent Trends in Science: Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Internet Conference, May 5-6, 2022.* FOP Marenichenko V.V., Dnipro, Ukraine. P. 152-155.
3. Офіційний сайт Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. URL : <https://komsamovr.rada.gov.ua/>
4. Офіційний сайт НАДС. URL : <https://nads.gov.ua>
5. Питання управління державною службою в Україні : указ Президента України від 18.07.2011 р. № 769/2011. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

12. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21.03.2000 р. № 473/2000. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 335. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про ліквідацію Координаційної ради з питань державної служби : указ Президента України від 02.04.2010 р. № 480/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
16. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30.05.1995 р. № 398. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
17. Про утворення військових адміністрацій : указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
18. Типове положення про службу управління персоналом : Наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 47. URL : <https://nads.gov.ua>

## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 355

*Вадим Дурдас*

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського,  
начальник служби пожежної безпеки Західного територіального відділу пожежної безпеки  
Збройних Сил України, підполковник

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТВОРЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ: ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО

На сьогодні, в умовах європейської інтеграції України, особливого значення набуває освоєння іноземного досвіду функціонування систем управління пожежною охороною. Вивчаючи успішні приклади розвинених країн світу у напрямі функціонування військової пожежної охорони, можна визначити, що найдоцільнішим для України у цій сфері є доведення рівня державної політики у сфері пожежної безпеки в секторі оборони України до міжнародних стандартів. Така діяльність сприятиме вчасному розв'язанню питань забезпечення захисту життя та здоров'я людей, збереження озброєння військової техніки, розширенню економічного потенціалу та військової інфраструктури країни, як під час особливого періоду, так і в умовах мирного часу.

У статті проаналізовано законодавство України, яке стосується військових пожежників України, обґрунтовано важливість та необхідність утворення нового виду пожежної охорони України – Військової пожежної охорони, проведено аналіз системи функціонування військових пожежників країн-членів НАТО, визначено стратегічні напрямки розвитку, які доцільно застосувати для України.

*Ключові слова:* Військова пожежна охорона, російсько-українська війна, військовий протипожежний захист, військові пожежники, НАТО.

*Vadim Durdas*

### THEORETICAL BASICS OF STUDYING THE MECHANISMS OF THE CREATION OF THE MILITARY FIRE PROTECTION INSTITUTION IN UKRAINE: EXPERIENCE OF NATO MEMBER COUNTRIES

In the contemporary process of the European integration of Ukraine, the understanding of foreign experience in the functioning of fire protection management systems is of particular importance. Studying the successful examples of developed countries in the field of military fire protection, it can be determined that the most relevant for Ukraine in this area is to bring the level of state policy in the field of fire safety in the defense sector of Ukraine to best international practices.

The activities of this kind will contribute to the timely resolution of the issues of ensuring the protection of people's lives and health, the preservation of military equipment, the expansion of the country's economic potential and military infrastructure, both during a special period and in peacetime conditions.

The article analyzes the legislation of Ukraine concerning military firefighters of Ukraine, substantiates the importance and necessity of the formation of a new type of fire protection institution of Ukraine - Military Fire Guard, analyzes the functioning system of military firefighters of NATO member countries, defines strategic directions of development that should be applied for Ukraine.

*Keywords:* Military fire protection, Russian-Ukrainian war, Military Fire Guard, military firefighters, NATO.

**Постановка проблеми.** Станом на сьогодні, понад 250 днів триває активна фаза російсько-української війни. Кожний день продовжуються ракетно-бомбові удари ворога, які знищують людей, міста, села, у тому числі й військову інфраструктуру. Військові об'єкти  
© Дурдас В.

України першими приймали та продовжують приймати удари ворожих військ, а військові вогнеборці Збройних Сил України першими вживають всіх вичерпних заходів щодо локалізації та ліквідації пожеж, які були і є наслідками цих ударів, заходів щодо рятування людей та військової інфраструктури з метою мінімізації негативних наслідків та не дозволяють вогню розповсюджуватись на інші об'єкти.

Ці останні 8 місяців ще раз підтвердили відсутність системи управління пожежною охороною у секторі оборони України, що прямо негативно впливає на обороноздатність нашої України, а також збереження людей, військової інфраструктури, озброєння, військової техніки і майна та діаметрально протилежний шлях щодо розбудови Військової пожежної охорони, яким йдуть провідні Західні країни, країни-члени НАТО та їх оборонні системи управління.

У 2015 році оборонне відомство України за пасивної участі керівництва військових вогнеборців Збройних Сил України вибрало помилковий напрямок розвитку. За основу була вибрана сучасна російська модель, а не модель провідних європейських країн.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Висвітлення питань, що пов'язані з функціонуванням Військової пожежної охорони України, залишаються майже не дослідженими вітчизняними науковцями та державними діячами, чого не можна сказати про закордонних колег. Особливо актуальними є дослідження М. Вільчинської, яка описує систему функціонування та сучасну трансформацію Військової пожежної охорони Польщі, П. Боулбена, який досліджує питання пожежної безпеки військових споруд Франції, та інших авторів. Разом з тим, проведено аналіз норм та правил, які викладені у стандартизованих документах НАТО (STANAG), інших закордонних регламентів, які забезпечують законодавчо визначені основи для якісного функціонування військових пожежників країн ЄС та країн-членів НАТО.

Щоденно в умовах війни змінюється свідомість та розуміння ключових постулатів, які були основою в системі військового управління та керівництва напрямом діяльності останні 30 років. Як наслідок, система управління пожежною охороною сектору оборони України, є специфічним та чутливим питанням, про яке більшість українців просто не знають. У розумінні більшості громадян, науковців, державних діячів, дослідників закарбувалась хибна думка, що все, що стосується пожежної безпеки в Україні – це функціонал та відповідальність рятувальників, тобто працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій. А насправді питання організації та забезпечення пожежної безпеки на військових об'єктах та військових територіях є відповідальністю Міністерства оборони України та військових пожежників зокрема.

**Мета статті** – обґрунтувати необхідність утворення нового виду пожежної охорони України – Військової пожежної охорони та окреслити основні обриси діяльності військових пожежників в оборонних системах деяких країн-членів НАТО.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні в умовах активної фази агресивної російсько-української війни гостро постали проблемні питання у системі державного управління, які безпосередньо впливають на забезпечення національної безпеки та оборони України. Також життєво важливим та необхідним є виконання Україною Норм міжнародного права.

У всіх цивілізованих країнах світу основою сучасної організації та функціонування сфери військового протипожежного захисту стало міжнародне право, яке закріплено статтею 61 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. Відповідно до цієї норми, цивільні формування, створені для проведення аварійно-рятувальних робіт, у тому числі гасіння пожеж, під страхом втрати права на захист не можуть здійснювати такі дії під час збройних конфліктів щодо військових об'єктів та на військовій території. Враховуючи зазначене стає зрозумілим, що боротьба з пожежами на військових об'єктах і військових територіях є завданням військових [9].

В сучасному законодавстві України описана норма міжнародного права не передбачена, що прямо негативно впливає на загальний стан забезпечення пожежної безпеки військових

об'єктів сектору оборони України, безперервність їх функціонування, а також збереження життя наших військовослужбовців, цивільного персоналу сектору оборони України, озброєння, військової техніки, військового майна та військової інфраструктури [2, 3, 4, 6, 7].

На сьогодні вимоги законодавства, насамперед Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс), а також інших пов'язаних з ним законодавчих актів, потребують удосконалення з урахуванням світового досвіду у сфері забезпечення заходів пожежної безпеки та протипожежного захисту, що виникають зі специфіки функціонування Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, на територіях та об'єктах, які підпорядковані та підконтрольні Міністерству оборони України, Збройним Силам України, Державній спеціальній службі транспорту, а також досвіду, отриманого під час організації заходів пожежної безпеки в умовах активної фази російсько-української війни, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з пожежами на військових об'єктах зберігання боєзапасу у Харківській, Вінницькій та Чернігівській областях, інших резонансних пожеж та подій в секторі оборони України [2, 6, 7].

Так, аналіз положень Кодексу свідчить, що значна частина його положень не повною мірою відповідає вимогам сьогодення, деякі з них застарілі, а деякі не узгоджуються між собою, містять норми суперечливого характеру або не можуть бути належно реалізовані на практиці.

Ці останні місяці ще раз підтвердили відсутність системи управління пожежною охороною у секторі оборони України, що прямо негативно впливає на обороноздатність нашої України, збереження життя та здоров'я людей, розвиток військової інфраструктури, озброєння, військової техніки та майна, а також діаметрально протилежний шлях щодо розбудови Військової пожежної охорони, яким йдуть провідні Західні країни, країни-члени НАТО та їх оборонні системи управління.

Враховуючи зазначене, превентивні заходи, спрямовані на запобігання виникненню пожеж на територіях та об'єктах, які підпорядковані та підконтрольні Міністерству оборони України, Збройним Силам України, Державній спеціальній службі транспорту, зменшення негативних наслідків від них та забезпечення передумов для успішної їх локалізації та ліквідації практично не вживаються [5].

Як наслідок пожежі, людські втрати, відсутність відповідальності, знищене озброєння та військова техніка, багатомільярдні збитки, неякісне будівництво та розвиток військової інфраструктури, значні видатки з державного бюджету для відновлення нормальних умов життєдіяльності та функціонування військових об'єктів. А це все значно обмежує потенціал, як української армії, так і Держави у цілому.

Зазначена проблема має особливу актуальність з огляду на активну фазу бойових дій на території України та життєву важливість у збереженні оборонного ресурсу країни [4].

Забезпечення ефективної, планомірної реалізації закріпленого Конституцією України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору (НАТО), з урахуванням кращого європейського досвіду, спонукає удосконалити механізми управління між відповідними органами сектору безпеки і оборони України, а саме – утворення нового виду пожежної охорони – Військової пожежної охорони України [1].

Більшість Європейських країн вже стикались з подібними проблемами державного управління, і як наслідок у них були ініційовані внесення змін в законодавство з питань пожежної безпеки на державному рівні. Вищезазначені законодавчі зміни дали змогу країнам інтегруватися в систему національної безпеки своєї країни, що відповідає Європейській стратегії внутрішньої безпеки Європейського Союзу [9].

Необхідність внесення відповідних змін до Кодексу також зумовлена змінами, що відбуваються в державі у зв'язку із децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки і оборони держави, а також передачею окремих повноважень у сфері цивільного захисту від державних органів до органів місцевого самоврядування.



Крім цього, більшість положень Кодексу не враховують позитивного досвіду європейських країн у сфері реагування на надзвичайні ситуації пов'язані з пожежами на територіях та об'єктах, які підпорядковані та підконтрольні сектору оборони та ліквідації їх наслідків.

Таким чином, проведений аналіз дає підстави констатувати відсутність ефективного нормативно-правового та організаційного забезпечення у сфері пожежної безпеки в секторі оборони України, що може призвести до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій пов'язаних з пожежами, якісного та ефективного реагування на них штатними військовими пожежно-рятувальними підрозділами, заходів щодо захисту людей, військової інфраструктури, озброєння, військової техніки, майна, а також і територій від їх наслідків.

*Отже, як організована Військова пожежна охорона в інших країнах світу?*

Проаналізовано організацію пожежної охорони та її складову – військову пожежну охорону у 23 державах світу та окремо в Організації північноатлантичного договору (НАТО). З проведеного аналізу, можна зробити відповідні висновки, і визначити ряд країн, які є прикладом для України та мають власний позитивний досвід в питаннях розбудови військової пожежної охорони. Насамперед це – Польща, Велика Британія, Канада, Чехія, США, Словаччина, Румунія, Хорватія, Латвія. Кожна із вище перелічених країн приділяє належну роль та увагу організації та забезпеченні пожежної охорони, як у внутрішній, так і в зовнішній сферах діяльності своїх держав.

В першу чергу боротьба з вогнем – це загальнодержавне завдання, від ефективності та якості такої боротьби залежить національна безпека, життєдіяльність країни, ефективне управління пожежними ризиками оборони та своєчасне реагування на надзвичайні ситуації пов'язані з пожежами.

Кожна країна самостійно визначає модель організації пожежної безпеки і впровадження заходів протипожежного захисту, враховуючи економічну ситуацію, ресурси, аналіз реагування на пожежі, збитки та наслідки від пожеж, порушення циклу безперервності здійснення повсякденної діяльності міністерства (установи, організації) тощо.

Не є виключенням міністерства оборони та збройні сили цих країн, законодавство з питань пожежної безпеки яких задекларовано на державному рівні, тобто воно рівноправно визначає функції і завдання Військової пожежної охорони на рівні Державної пожежної охорони.

В організаційно-штатних структурах міністерств оборони є органи управління пожежною охороною.

В склад збройних сил входять пожежні підрозділи, які виконують функції пожежної охорони безпосередньо у військових частинах, аеродромах, полігонах, організаційних структурах, навчальних закладах та інших військових об'єктах, в тому числі забезпечують виконання заходів пожежної безпеки і за межами своїх країн (під час виконання завдань у різних військових місіях, а також в заходах гуманітарної допомоги іншим країнам, як приклад – Програма НАТО «Партнерство заради миру»).

На військових пожежників покладені різноманітні функції та завдання. Для прикладу основні завдання військових вогнеборців США:

1. Структурна пожежна допомога;
2. рятувальні та пожежні операції (аеродроми, флот, сухопутний компонент);
3. запобігання пожежам (державний пожежний нагляд);
4. реагування на аварії та пожежі з небезпечними речовинами та матеріалами, зброї масового ураження;
5. технічний порятунок;
6. пожежно-рятувальні служби;
7. реагування на природні надзвичайні ситуації на така званій «дикій землі» (полігони, навчальні майданчики військових територій) та міській інфраструктурі;

8. реагування на природні надзвичайні ситуації (урагани, повені), а також техногенні надзвичайні ситуації (реагування на тероризм, ворожі події);
9. телекомунікації;
10. управління (кризовими ситуаціями, пожежогасіння, евакуація, ...);
11. інші унікальні можливості надання послуг на основі місцевих вимог місії [10].

В залежності від оцінки ризиків військових об'єктів міністерства оборони і збройних сил до складу органів пожежної охорони входять як військовослужбовці, так і цивільний персонал.

В окремих країнах (Італія, Швейцарія, Швеція, Норвегія) функції пожежної охорони на більшості військових об'єктів виконують підрозділи Державної пожежної охорони, що своєю чергою визначено на законодавчому рівні цих країн. Але управління пожежною охороною в оборонному відомстві виконують організаційні підрозділи міністерства оборони. Своєю чергою при виконанні функцій та завдань на військових об'єктах Державною пожежною охороною створює певні труднощі, що стосується в першу чергу доступу та допуску цивільних пожежників до військових об'єктів, враховуючи режимні обмеження та режим секретності.

Але в більшості досліджених країнах завдання пожежної охорони виконують військовослужбовці та цивільний персонал Військової пожежної охорони. В більшості досліджених країн в оборонних відомствах є власні вищі військові навчальні заклади, заклади військової освіти, навчальні центри, які здійснюють підготовку спеціалістів-пожежників для потреб військового відомства. Навчальний процес організований якісно та ефективно.

Окремими розділами в законодавчих документах з питань пожежної охорони в Європейських країнах виділено питання державного пожежного нагляду на військових об'єктах міністерства оборони, обліку пожеж та проведення технічного розслідування причин та обставин виникнення пожеж, де виключно Військова пожежна охорона здійснює ці функції, в тому числі державного пожежного нагляду.

У всіх проаналізованих країнах на рівні законів про пожежну охорону та відомчих нормативно-правових актів, велика увага приділяється питанням забезпечення пожежної безпеки, впровадження відповідного рівня протипожежного захисту на об'єктах нового будівництва, реконструкції та технічного переоснащення військових будівель, споруд таємних об'єктів інфраструктури, обладнання сучасними та ефективними системами протипожежного захисту всіх зразків озброєння та військової техніки, які постачаються в армію. Відповідно до яких, спеціалісти військової пожежної охорони приймають участь на всіх стадіях, від розробки технічного завдання, експертизи проектної документації і до прийняття в експлуатацію.

Для порівняння в Міністерстві оборони України дане питання не контролюється з питань пожежної безпеки жодною посадовою особою. Внаслідок чого Міністерство оборони України платить величезний фінансовий ресурс так званим "ліцензованим організаціям", які не завжди, м'яко кажучи, є відповідальними та висококваліфікованими спеціалістами, і здебільшого не є компетентними у військовій сфері, особливості відомчих нормативно-технічних документів не враховують. Як результат, величезні витрати та низька якість кінцевого результату. Як приклад, будівництво казарм поліпшеного планування в Україні, корупційні ризики та не якісна інфраструктура оборонного відомства, що створює додаткове навантаження на Міністерство оборони України. А цим би могли, і повинні були займатись відповідні спеціалісти Військової пожежної охорони України [7, 8].

Необхідно також згадати і про рівень підготовки особового складу, забезпечення пожежно-технічним озброєнням, спеціальною та пожежною технікою пожежно-рятувальних підрозділів і про інтеграцію Військової пожежної охорони в загальнодержавну систему реагування на пожежі та інші надзвичайні ситуації. У всіх проаналізованих країнах рівень

пристойно високий, що в загальному сформував величезний кредит довіри з боку інших державних органів та громадськості.

Серед всіх країн, що підлягали аналізу, найбільш доступною та зрозумілою для нас, а також спорідненою та схожою за всіма критеріями і факторами (параметрами) є Польща [11]. Її модель організації управління Військовою пожежною охороною, на нашу думку, для нас є взірцем і тим вектором, куди необхідно рухатись сектору оборони України в питаннях публічного управління та адміністрування у сфері забезпечення пожежної безпеки військових об'єктів та військових територій. Результатом буде сучасна модель ефективного і якісного управління сферою пожежної безпеки, забезпечення протипожежного захисту військових об'єктів та прискорить безпекову складову інтеграції сектору оборони України в Організацію північноатлантичного договору (НАТО).

*Які основні критерії сумісності з країнами-членами НАТО?*

В першу чергу, щоб долучитись, або хоча б наблизитись до структури, системи та організаційних спроможностей країн-членів НАТО, необхідно всім нам зрозуміти, що НАТО – це лише інструмент, за допомогою якого можна інтегруватися до європейських цінностей політики безпеки та захищеності норм і стандартів життя у цивілізованих демократичних країнах, які поважають як інтереси кожної окремої людини, так і Держави у цілому.

Люди – це найважливіша частина оборонної системи, яка визначає її якість, і тому в системі оборони країн НАТО особлива увага приділяється вдосконаленню структури знань та можливостей військовослужбовців та цивільного персоналу. Членство в НАТО вимагає нового профілю реалізації військових можливостей України сумісних з країнами-членами НАТО.

Основою для досягнення мети інтеграції із країнами НАТО є стандартизаційні документи (так звані STANAG), інші регламенти і правила, які в обов'язковому порядку мають бути ратифіковані на території України. На превеликий жаль, на сьогодні жодного Стандарту (STANAG), який би стосувався питань пожежної охорони, пожежної безпеки та протипожежного захисту Міністерством оборони України навіть не розглянуто, не говорячи вже про ратифікацію.

Ще одним викликом на шляху інтеграції в НАТО є сумісність. Це стосується освіти та навичок військових пожежників, логістичного забезпечення (пожежна та спеціальна техніка, пожежно-технічне озброєння, засоби індивідуального захисту тощо), засобів зв'язку та телекомунікації, системи підготовки та управління, керівництва гасінням пожежі, управлінням кризовими ситуаціями, взаємодією з державними пожежно-рятувальними підрозділами, і мабуть, основне – фінансування заходів пожежної безпеки.

Вже понад 30 років в секторі оборони України відсутня окрема стаття (бюджетна програма, підпрограма) пов'язана з питанням забезпечення заходів пожежної безпеки та протипожежного захисту. Тобто командир (начальник) військової частини (установи, організації) не має легітимних шляхів виконувати свої обов'язки, які визначені законодавством України в питаннях відповідальності за організацію пожежної охорони (пожежної безпеки, протипожежного захисту). Як наслідок, вже третій десяток років більшість командирів військових частин обмежені у своїх правах щодо створення безпечних умов для підпорядкованого особового складу під час виконання завдань військової служби, а також вимог щодо утримання та безпечної експлуатації рухомого та нерухомого військового майна [5].

При виникненні пожежі ключовим фактором успіху є раннє реагування (втручання). Щоб звести до мінімуму збитки, травми та загибель людей в міністерствах оборони країн-членів НАТО встановлено Стандарт (АТР) для кожної з цілей пожежогасіння. Політика НАТО з питань протипожежного захисту відображена в Стратегіях національної безпеки кожної країни.

Як приклад, небезпека пожежі в оборонному відомстві (військовому середовищі) не лише загрожує втратою людських ресурсів та майна, але й сильно впливає на компетенцію

оборонних сил держави. У випадку поглинання вогнем озброєння та військової техніки, запасів та майна, боєздатність армії, ймовірно буде значно обмежена.

Отже НАТО – це наша мета, яка чітко закріплена на законодавчому рівні України, а Міністерство оборони України, як Центральний орган виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері оборони, безпосередньо забезпечує виконання поставлених завдань щодо досягнення відповідності критеріям, нормам та принципам НАТО та Європейського Союзу в оборонній сфері [3].

Реформування та розвиток сектору безпеки і оборони України відповідно до принципів та стандартів НАТО є головним пріоритетом України в контексті зміцнення обороноздатності держави, забезпечення безпеки її громадян, а також критеріїв необхідних для набуття повноправного членства в НАТО.

**Висновки.** Реалізація законодавчої ініціативи щодо створення окремого виду пожежної охорони – Військової пожежної охорони України дозволить створити нову якісну модель ефективного управління системою пожежної безпеки та протипожежного захисту у секторі оборони України, що в свою чергу дасть змогу формулювати оригінальні та інноваційні рішення, засновані на стратегії та розвитку, набути сумісності та інтеграції з країнами-членами НАТО у сфері пожежної охорони, що є єдиним прийнятним стратегічним вектором в діяльності управління та адміністрування Військовою пожежною охороною України, підвищити ефективність діяльності військових пожежних підрозділів під час гасіння пожеж в секторі оборони України за його межами, збереже людські життя, військову інфраструктуру, озброєння, військову техніку і майно та значно посилить оборонний потенціал України.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. *Верховна Рада України*. URL: Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.
3. Закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст.108.
4. Закон України «Про національну безпеку України» 21 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст.241.
5. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо запобігання пожежній небезпеці в Україні» 24 грудня 2019 р. Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/9482019-31625>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про відомчу пожежну охорону» від 09 січня 2014 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2014-%D0%BF#Text>
7. Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про пожежну безпеку в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України» від 29 вересня 2014 року (у редакції наказу Міністерства оборони України від «Про затвердження Положення про пожежну безпеку в системі Міністерства оборони України») від 24 червня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0653-20#Text>.
8. Наказ Генерального штабу Збройних Сил України «Про внесення змін до наказу Генерального штабу Збройних Сил України від 16.05.2011 № 90» від 13 листопада 2017 р.
9. Wilczyńska M. Wojskowa ochrona przeciwpożarowa w systemie ochrony przeciwpożarowej Resortu Obrony Narodowej oraz systemie ochrony przeciwpożarowej kraju. *Wiedza Obronna*. 2015. № 2-3. С. 62-84. URL: <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element/baztech-40fc2911-9ef7-4cda-8aca-97fbf86846b1>.
10. DoD Instruction 6055.06, «DoD Fire and Emergency Services (F&ES) Program»

- October 3. 2019. *Washington Headquarters Services.* URL:  
<https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/605506p.pdf>.
11. *Struktura organizacyjno-funkcyjna Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej.*  
*Inspektorat Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej.* URL:  
<https://iwop.wp.mil.pl/pl/pages/struktura-2017-01-16-j>.

УДК 94(477)«1918/1920»:342.6](045)

*Ігор Кушко*

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського,  
викладач Комунального закладу вищої освіти  
«Вінницький гуманітарно-педагогічний коледж»  
e-mail: ihorkyshko90@gmail.com

## **ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ**

Розглянуто основні проблеми функціонування та становлення органів державної влади Української народної республіки (УНР) доби Директорії, які створювалися й працювали в умовах воєнного стану, що був проголошений у січні 1919 р. Розбудова органів влади УНР доби Директорії проходила в складній внутрішньополітичній та зовнішньополітичній ситуації. Політична еліта, яка об'єдналася у спільній боротьбі проти гетьмана П. Скоропадського, виявилася не готовою до формування єдиної вертикалі державної влади й виступити єдиним фронтом проти зовнішніх ворогів, що було трагічним чинником для українського державотворення.

При роботі над статтею використано історичні, філософські, загальнонаукові та юридичні методи. Діалектичний метод використано для розуміння процесів та складнощів формування органів державної влади в період Директорії Української народної республіки з листопад 1918 по листопад 1920 р.

За допомогою системного методу розглянуто законодавчий процес Української народної республіки доби Директорії, а також умови, в яких проходило становлення органів державної влади. Проаналізовано за допомогою історико-правового та історико-порівняльного методу причинно-наслідкових зв'язків становлення та розвитку органів публічної влади доби Директорії Української народної влади.

Проаналізовано та виділено основні проблеми функціонування органів влади Української народної республіки доби Директорії, а саме: не розмежовано повноваження між органами виконавчої та верховної влади; на території держави діяли кілька джерел права та не було чіткої системи законодавства; постійна зміна уряду та стратегія розвитку держави; не було чіткого механізму об'єднання органів влади двох республік Західноукраїнської народної республіки та Української народної республіки в одну вертикаль влади; отаманщина, як негативний чинник українського державотворення, який позначився на розбудові органів державної влади.

*Ключові слова.* Директорія, органи публічної влади, Українська народна республіка, Західноукраїнська народна республіка, отаманщина, повноваження, законодавство, державотворення.

*Ihor Kushko*

## **PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF STATE AUTHORITY BODIES OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF THE DAY OF THE DIRECTORY**

**Abstract.** The main problems of the functioning and formation of the state authorities of the Ukrainian People's Republic (UNR) during the Directory era, which were created and worked under the conditions of martial law, which was declared in January 1919, were considered. The political elite, which united in a joint struggle against Hetman P. Skoropadskyi, were not ready to form a single vertical of state power and act as a united front against external enemies, which was a tragic factor for Ukrainian state formation.

When writing the article, historical, philosophical, general scientific and legal methods were used. The dialectical method was used to understand the processes and complexities of the

formation of state authorities during the period of the Directory of the Ukrainian People's Republic from November 1918 to November 1920.

With the help of a systematic method, the legislative process of the Ukrainian People's Republic of the Directory era, as well as the conditions in which the formation of state authorities took place, were considered. Analyzed with the help of the historical-legal and historical-comparative method of cause-and-effect relationships of the formation and development of public authorities of the time of the Directory of Ukrainian People's Power.

The main problems of the functioning of the authorities of the Ukrainian People's Republic during the time of the Directory were analyzed and highlighted, namely: powers are not demarcated between the executive and supreme authorities; several sources of law operated on the territory of the state and there was no clear system of legislation; constant change of government and the strategy of state development; there was no clear mechanism for uniting the authorities of the two republics of the West Ukrainian People's Republic and the Ukrainian People's Republic into one vertical of power; Otamanshchyna, as a negative factor of Ukrainian state formation, which affected the development of state authorities.

**Keywords.** Directory, bodies of public authority, Ukrainian People's Republic, West Ukrainian People's Republic, chieftainship, powers, legislation, state formation.

**Постановка проблеми.** Розбудова органів публічної влади під час воєнного стану потребує врахування досвіду як закордонних країн, так і вітчизняного. З 24 лютого 2022 р. Україна здобуває досвід функціонування органів публічної влади в умовах воєнного стану, і перед нею, як і колись перед Директорією, стоїть питання виживання української державності. Щоб не втратити свою державність, потрібно врахувати позитивні та негативні сторони українського державотворення 1917 – 1920 р. Особливе місце розвитку органів публічної влади посідає період функціонування Директорії Української Народної Республіки. Період існування Директорії – це ведення військових дій проти більшовицької Росії. Вертикаль державної влади формувалася в умовах воєнного стану, який було оголошено 24 січня 1919 р. Історико-правові аспекти функціонування органів влади доби Директорії має пізнавальне, історико-теоретичне та практичне значення. Проаналізувавши проблеми функціонування органів влади «другої» УНР, маємо чітку картину історичного розвитку державотворення та розбудови української державності 1917 – 1920 рр.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Проблеми функціонування органів публічної влади Директорії доби Української народної республіки частково аналізувалися вітчизняними істориками, так і дослідниками державно-правових явищ. Серед дослідників варто виділити П. Гай-Нижника, І. Терлюка, А. Присяжнюка, М. Копиленка, О. Бойко, С. Кульчицького, Ю. Вовка, М. Стахова, В. Версюка, Ю. Митрофаненка, В. Рум'янцева. У роботі також використано мемуари та спогади державних службовців та учасників політичних процесів П. Христюка, І. Мазепи, М. Шаповала, В. Винниченка, Є. Коновальця.

Також були використані нормативно-правові документи, закони, постанови, інструкції, циркуляри тих часів: «Декларація Української Директорії, що зробила Директорія», «Тимчасовий закон про порядок внесення і затвердження законів в Українській народній республіці», «Про форму влади на Україні», «Тимчасовий закон про державний устрій та порядок законодавства УНР».

**Метою статті** є аналіз проблем функціонування органів державної влади доби Директорії та виділення основних причин, що вплинули на розбудову органів влади.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з проблем розбудови органів державної влади Директорії стало недосконале та не систематизоване законодавство. На території Української Народної Республіки діяло кілька джерел права: Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради, Української держави та радянської Росії. Директорія взяла курс на часткове скасування одних та відновлення чинності інших законів, що відповідали потребам влади в певний момент. У влади була відсутньою чітка вимога до законодавчої діяльності, належної законотворчої процедури та чіткої системи нормативно-правових актів.

Недосконале законодавство призвело до того, що органи державної влади зіткнулися з колізією та паралельними системами законодавства.

Першим документом конституційного характеру була Декларація від 26 грудня 1918 р., яка у загальній формі прописала повноваження Ради Народних Міністрів і Директорії, що своєю чергою стало наслідком загострення політичної кризи [2, с. 391-394].

Проблему розмежування повноважень намагався розв'язати й Трудовий конгрес, що мав прописати й узаконити на найвищому рівні чітку вертикаль влади. 28 січня 1919 р. було ухвалено законопроект «Про форму влади на Україні». Це була спроба законодавчо вибудувати державний устрій Української Народної Республіки, де Директорія – верховна влада, Рада Народних Міністрів – виконавча влада, яка підзвітна Директорії. Також було утворено шість комісій для полегшення законодавчої діяльності Ради Міністрів. Проте проблема розподілу повноважень між виконавчою та верховною владою залишилася не вирішеною. Ухвалені законодавчі акти обмежували частину населення у правоздатності («не трудових класів»), що стало результатом політико-правових уподобань політичної еліти УНР доби Директорії [6, с. 48].

До кінця існування Директорії не було вибудовано чіткої вертикалі влади й не проведено розмежування повноважень між гілками влади. Єдиною спробою вирішити цю проблему було намагання уряду І. Мазепи ухвалити закон «Тимчасовий закон про державний устрій та порядок законодавства УНР». Розроблений законопроект обмежував право втручання Директорії у діяльність уряду. На травень 1920 р. мав бути скликаний передпарламент – Державна Народна Рада. Курс був взятий на європейську модель устрою держави. Документ був переданий на ухвалення С. Петлюрі, але останній його не підписав.

Повноваження, між верховною та виконавчою владою не були розмежовані. Це й призвело до того, що Директорія постійно втручалася в роботу уряду. З грудня 1918 р. по листопад 1920 р. було змінено шість складів уряду. За кожною зміною уряду змінювалася центральна державна політика у розбудові держави. Втручання Директорії у роботу Ради Народних Міністрів негативно позначилося на його роботі. Директорія перебирала частину повноважень уряду, а не досконале законодавство закріпило за Директорією законодавчу функцію. «Тимчасовий закон про порядок внесення і затвердження законів в Українській народній республіці» дозволив Директорії в обхід Ради або Кабінету Народних Міністрів у «надзвичайних випадках» приймати закони. Під визначенням «надзвичайні випадки», не було розписано, які це саме випадки [2, с. 476-477]. Період існування Директорії – це постійна війна з більшовицькою Росією. Відповідно до вище зазначених причин Директорія постійно втручалася у роботу Ради Народних Міністрів, а у випадках, коли уряд не підтримував політику, склад міністрів змінювався на більш лояльний до неї.

Для розв'язання складних зовнішньополітичних питань, в яких перебувала Директорія, або визначення напрямів розбудови органів влади, політична еліта скликала державні наради. У них брали участь члени Директорії, Ради Народних Міністрів та представники впливових політичних сил. Основними питаннями, які розглядалися на цих державних нарадах, були:

- устрій Української Народної Республіки та склад уряду після кризи, що відбулася у березні-квітні 1919 р.;
- запровадження в державі військової диктатури;
- зовнішньополітичний курс держави;
- скликання передпарламенту.

На одній з таких нарад у вересні 1919 р. у м. Кам'янці-Подільському було винесено питання включення Західноукраїнської Народної Республіки до складу Української народної республіки та вироблення спільної політичної лінії.

З моменту створення двох республік між ними були кардинальні розбіжності: Західноукраїнські політичні діячі із самого початку знали, якою має бути їх держава та як вона мала розвиватися на відмінно від політичної еліти Наддніпрянської України. Останні докінця існування УНР та і не змогли визначитися із устроєм своєї держави. У



Західноукраїнській республіці з першого місяця існування держави були сформовані всі державні органи, що належно функціонували. Політична еліта була поміркована, керувалася інтересами громадян своєї держави [1, с. 39]. Тоді як еліта Наддніпрянської України вела політичні суперечки та керувалася більше власними інтересами й бажанням залишитися при владі, не приймала законів у галузі розбудови держави. Ухвалені закони не виконувалися на місцях або викликали колізії в галузі державотворення. У політиків не було чіткої лінії й одностайності в розбудові держави. Наприклад, службовці Австро-Угорської імперії могли залишитися на своїх посадах, якщо склали письмове зобов'язання служити Західноукраїнській республіці, а в Українській Народній Республіці з приходом до влади Директорії, всі керівники органів державної влади були звільнені. Вони могли бути поновлені на посадах, але за посвідченням начальника і рекомендацією громадських організацій чи впливових громадян УНР, що було майже неможливо [2, с. 434]. Це у подальшому призвело до браку кваліфікованих державних службовців в органах влади.

Директорія майже не займалася питаннями об'єднання ЗУНР та УНР. Було прийнято постанову про включення Є. Петрушевича до складу Директорії, а у Раді Народних Міністрів створено міністерство Західної області Української Народної Республіки. Однак це не привело до жодних результатів. На території Української республіки продовжували працювати органи влади двох республік. Політична еліта так і не змогла домовитися щодо формування однієї вертикалі влади. У самий найвідповідальніший момент, коли Директорія перебувала у дуже складній ситуації, вона віддала території Західної республіки Польщі в обмін на військову допомогу у війні проти більшовиків.

На розбудову органів публічної влади негативно вплинула й отаманщина. Початком творення отаманщини стало антигетьманське повстання. Воно стало каталізатором створення нерегулярних збройних сил. За словами Ю. Митрофаненка, це були «приватні армії» впливових державних службовців та провідних політичних сил. Директорія, як найвищий повстанський орган, покладала надії на селянські загони повстанців під керівництвом отаманів. Отаманів у подальшому намагались включити в систему державних рангів [10]. С. Петлюра намагався із селянсько-партизанських загонів сформувати регулярні війська, а з отаманів – військову еліту. Він також надав отаманам не тільки військові повноваження, а й повноваження у цивільній адміністрації, що в подальшому призвело до плутанини в управлінні як військовими, так і цивільними справами. Також під час повстання було оприлюднено наказ «Про утворення військово-польових судів» (22 листопада 1918 р.). У ньому отаманам було надано повноваження у сфері судової влади. Вони мали право призначати суддів, які автоматично ставали залежними від них [11].

Нормативно-правові документи, прийняті Директорією, закладали суперництво між цивільними та військовими. В одних нормативно-правових документах прописувалося, що влада на місцях передавалася отаманам, а у інших – комісарам. Це було наслідком політичного суперництва між В. Винниченком і С. Петлюрою, що розгорнулося під час антигетьманського повстання.

Після перемоги повстання було скликано державну нараду, що відбулася у Вінниці та на якій були присутні всі провідні політичні сили. На порядок денний винесене було одне питання – державний устрій Української Народної Республіки. Проте у кожній політичній силі було своє бачення розвитку держави. Відсутність узгодженості дій щодо політичних, економічних, соціальних реформ у сфері розвитку держави дали поштовх отаманам брати владу у свої руки. Є. Коновалець вбачає основну причину отаманщини у загальній мобілізації в Українській Народній Республіці. На проведення загальної мобілізації не вистачало кваліфікованих військових кадрів, що в подальшому призвело до неорганізованості та недисциплінованості у військових формуваннях: «Для плянового переведення мобілізації не мала Директорія відповідного апарату, не було відповідної кількості старшин і підстаршин, не було налагоджене діло озброєння та обмундировання. ... Наслідком такої загальної мобілізації потвориться дуже скоро незорганізовані та недисципліновані частини, які полишені на самих себе, будуть готові на всякі самочинні

виступи» [7, с. 16-17]. Підтвердження цих причин отаманщини також знаходимо у працях М. Стахова [15, с. 69-70].

Політична еліта також прагнула використати отаманів у своїх цілях. Майже кожен член Директорії прагнув створити власну приватну армію для вирішення своїх завдань. Усі вище зазначені причини перетворили отаманів на негативний чинник розбудови та формування органів державної влади. Протягом 1919 р. проти Директорії повстала та перейшла на бік ворогів більша частина отаманів, а саме: М. Григор'єв, отаман Зелений (Д. Терпило), Й. Біденко, О. Волох, В. Оскілко та інші.

**Висновки.** Отже, проаналізувавши етап становлення та розвитку органів державної влади доби Директорії Української Народної Республіки, можна виділити ряд проблем у розбудові та функціонуванні органів державної влади.

По-перше, не було розмежовано повноваження між органами верховної та виконавчої влади. Орган верховної влади (Директорія) – це орган колегіальної влади, який мав виконувати функції президента держави і представляти її на міжнародній арені. Однак члени Директорії видавали накази, що стосувалися різних сфер життя та постійно втручалися у роботу Ради Народних Міністрів як органу виконавчої влади. По факту, Директорії належали функції виконавчої, законодавчої і судової влади.

По-друге, в УНР не існувало чіткої системи законодавства, а на території держави діяли кілька джерел права: Тимчасового уряду, Центральної Ради, Української держави та Російської імперії. Директорія йшла шляхом скасування одних законів і відновлення чинності інших, відповідно до своїх потреб. У Директорії були відсутні чіткі вимоги до законодавчої діяльності, законодавчої процедури та не існувало чіткої системи нормативно-правових актів, що у подальшому призводило до колізії та існування паралельних систем законодавства.

По-третє, постійна зміна уряду та стратегії розвитку країни. За у весь час існування Директорії було змінено шість складів Ради Народних Міністрів із кожною зміною уряду змінювалася центральна державницька лінія. Верховна влада постійно втручалася у роботу органів виконавчої влади. Коли уряд не підтримував політику Директорії, склад Ради Народних міністрів змінювався.

По-четверте, об'єднання органів Української Народної Республіки та органів Західноукраїнської народної республіки у єдину вертикаль державної влади фактично не відбулось. Верховна влада не розробила механізму входження ЗУНР у склад УНР. До складу Директорії було включено Є Петрушевича, а у Раді Народних Міністрів утворено міністерство західної області ЗУНР, що у подальшому показало розбіжності між політичною елітою УНР і ЗУНР. Директорія займалася питаннями ЗУНР тільки тоді, коли знаходилася у складній ситуації. А у самий найвідповідальніший момент обміняла Західноукраїнську Народну Республіку на військову допомогу Польщі у війні проти більшовиків. На нашу думку, це не принесло жодної користі та лише показало справжні інтереси політичної еліти – за будь яку ціну залишитися при владі.

По-п'яте, отаманщина стала негативним чинником у розбудові органів державної влади. Директорія допустила отаманів до формування органів місцевої влади. Їм була передана військова, цивільна та судова влада, що надалі перетворило їх на регіональних диктаторів. Частина політичної еліти, членів Директорії та Головний Отаман використовував їх для своїх цілей. Державницька підтримка отаманів провалилася насамперед через їх низьку політичну свідомість. А їхня жага задоволення власних інтересів та ігнорування державницького курсу Української Народної Республіки стало гальмом формування державності України цього часу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бойко О. Д. Зміна урядів та урядової політики Директорії УНР у 1919 р. *Український історичний журнал*. 2009. № 6. С. 35–47.

2. Верстюк В. *Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали*. Київ: Видавництво імені Олени Теліг, 2006. Т. 2. 746 с.
3. Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]). Київ: Відень. 1920. Ч. III. 536 с.
4. 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*. Випуск 2. 2014. С. 126–131.
5. Гай-Нижник П. ЗУНР – ЗО УНР: становлення органів влади і державного управління (1918–1919 рр.). Київ. 2018. 146 с.
6. Гай-Нижник П., Лейберов О. УНР у період Директорії: пошук моделі державного устрою (кінець 1918 – 1919 рр.). Ніжин, 2013. 214 с.
7. Коновалець Є. Причинки до історії української революції. Прага: Накладом Проводу Українських Націоналістів. 1928. 40 с.
8. Кульчицький С. В. Нариси історії державної служби в Україні. Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка Центр, 2009. 536 с.
9. Мазепа. І. Україна в огні й бурі революції. Київ: Темпора. 2003. 608 с.
10. Митрофаненко Ю. С. Отаманщина як суспільний феномен української революції періоду Директорії 1918 – 1919 років: дис. ... кан. істор. наук: 07.00.01 /н Дніпропетровськ, 2011 229 с.
11. Наказ про створення військових польових суддів. *Вістник Української Народної Республіки*. 1918. 17 грудня.
12. 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.
13. Рум'янцев В. Директорія Української Народної Республіки та пошуки стратегії державотворення *Вісник академії правових наук України*. Випуск 3(54). 2008. С. 143–151.
14. Стахів М. *Україна в добі Директорії УНР. Власними силами*. Скрантон: Українська Науково-Історична Бібліотека. 1962. Т. 1. 274 с.
15. Стахів М. *Україна в добі Директорії УНР. Україна між двома силами*. Скрантон: Українська Науково-Історична Бібліотека. 1963. Т. 2. 250 с.
16. Шаповал М. Ю. *Гетьманщина і Директорія*. Нью-Йорк: Видала Українська Громада ім. М. Шаповала. 1958. 134 с.
17. 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(477)

*Дмитро Юськов*

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
e-mail: dmytro.yuskov@ukr.net

## **СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ ЗА НАЦІОНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ**

У статті проаналізовано етапи становлення державно-громадського управління у сфері освіти та поступового залучення інститутів громадянського суспільства до формування нової моделі управління вищою освітою України. На основі аналізу основних нормативно-правових актів, які стосувалися сфери вищої освіти та освіти загалом, показано процес формування нової управлінської системи у сфері вищої школи, яка заснована на демократичних принципах функціонування.

У роботі наголошено, що система державно-громадського управління та державно-громадського партнерства за законодавством України має базуватися на принципах пріоритету прав та свобод людини і громадянина, верховенства права, взаємної поваги та партнерства, репрезентативності органів громадського самоврядування, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства тощо.

У дослідженні вказано, що структура управління вищою освітою формувалася відповідно до становлення нової системи публічної влади, де інститути громадянського суспільства стали не тільки новими суб'єктами вироблення публічної політики, а необхідним елементом управлінської системи демократичної країни.

Автором вказано, що система державно-громадського управління, яка була проголошена Державною національною програмою «Освіта» («Україна ХХІ століття») у 1993 р. пройшла довгий та складний шлях становлення, а органи державної влади, які формували та втілювали державну політику у сфері вищої освіти, перебували та й до цього часу перебувають на етапі пошуку оптимальної управлінської моделі.

*Ключові слова:* Україна, державно-громадське управління, державно-громадське партнерство, громадське самоврядування, інститути громадянського суспільства.

*Dmytro Yuskov*

## **ESTABLISHMENT OF THE SYSTEM OF STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION OF UKRAINE ACCORDING TO NATIONAL LEGISLATION**

The article analyzes the stages of the formation of state-public administration in the field of education and the gradual involvement of civil society institutions in the formation of a new model of higher education management in Ukraine.

The process of formation of a new management system in the field of higher education, which is based on democratic principles of functioning, is shown on the main analysis of the main regulatory legal acts that related to the field of higher education and education in general.

The work emphasizes that the system of state-public administration and state-public partnership according to the legislation of Ukraine should be based on the principles of the priority of human and citizen rights and freedoms, the rule of law, mutual respect and partnership, representativeness of public self-government bodies, public associations and other institutions civil society, etc.

The study indicated that the structure of higher education management was formed in accordance with the formation of a new system of public power, where civil society institutions are not only new subjects of public policy development, but a necessary element of the management system of a democratic country.

The author indicated that the system of state and public administration, which was proclaimed by the State National Program «Education» («Ukraine of the 21st century») (1993), went

through a long and difficult path of formation. The state authorities that formed and implemented state policy in the field of higher education, were and still are at the stage of searching for the optimal management model.

*Keywords:* Ukraine, state-public administration, state-public partnership, public self-government, institutions of civil society.

**Постановка проблеми.** Із середини 1990-х рр. систему управління вищою освітою України перебуває у пошуку оптимальної моделі управління, де одночасно були б збережені традиції національної освіти та запровадженні практики публічного управління сучасної демократичної держави. Попередня система управління державою та управлінська модель у різних сферах публічної політики показала свою неефективність, вразливість та відмежованість від суспільства. Головними аспектами нової моделі управління вищою школою в Україні мали стати принципи справжньої децентралізації управлінської системи, автономії вищих навчальних закладів, залучення інститутів громадянського суспільства до управління вищою освітою в Україні як на місцевому, так і на центральному рівні.

Відзначимо, що нова управлінська модель в системі вищої освіти України залежала не тільки від процесу реформування освіти загалом, а й загальної управлінської системи загалом. Перехід до моделі вироблення та реалізації публічної політики, що заснована на демократичних принципах та залучала громадянське суспільство відбувався складно. У першу чергу цей процес визначався залежністю від суб'єктивного бачення його змісту Президентом України, партійною більшістю (пізніше коаліцією) Верховної Ради України, керівниками Міністерства освіти та науки України.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** У роботі проаналізовані наукові доробки сучасних вітчизняних вчених, що займалися дослідженнями реформування системи освіти періоду незалежної України та досліджували процес становлення моделі державно-громадського управління освітою. Серед них варто виділити праці В. Кононенка, В. Лапшина, В. Годлевської, О. Якимчук, І. Шоробура, Л. Гаєвської, які зосередили свою увагу дослідженням проблем становлення державно-громадського управління [9, 18, 17, 8, 1].

Основними джерелами дослідження стали вітчизняні нормативно-правові акти, які визначали функціонування основних елементів системи освіти України періоду з початку 1990-х – до початку 2020-х рр. [2, 3, 5, 6, 10, 12, 16].

**Мета статті** – дослідження процесу становлення державно-громадського управління у сфері освіти та поступового залучення інститутів громадянського суспільства до формування нової моделі управління вищою освітою України за національним законодавством.

#### **Виклад основного матеріалу.**

З початком демократизації суспільних процесів в СРСР, а потім й проголошенням незалежності України розпочався етап реформування різних сфер суспільних відносин. Освіта, як і економіка є одними з найбільш вагомих напрямків державної політики, оскільки від них залежить як розвиток держави, так і якість життя її громадян. Прийнятий у травні 1991 р. Закон України «Про освіту» (діяв до 2017 р.) не запропонував реальних змін в системі управління вищою освітою України. Так, перша редакція Закону лише проголосила принцип поєднання державного управління і громадського самоврядування, де до органів громадського самоврядування включила загальні збори (конференцію) колективу, раду навчально-виховного закладу; районну, міську, обласну конференцію працівників освіти; районну, міську раду з питань народної освіти; республіканський з'їзд працівників освіти [5]. Однак у новому законі нічого не було сказано про інститути громадянського суспільства та їхню роль в освіті. На нашу думку, це пояснюється власне як і відсутністю самого громадянського суспільства у республіці, яка лише почала позбуватися тоталітарного та авторитарного минулого, так і відсутністю державної політики стосовно розвитку, визначення місця та ролі його інститутів в системі публічної влади.

Перші кроки залучення інститутів громадянського суспільства в Україні були запроваджені із законодавчим врегулюванням правового статусу об'єднань громадян України як інститутів громадянського суспільства. Закон України «Про об'єднання громадян» (1992 р., закон втратив чинність у 2012 р.), надав зареєстрованим об'єднанням громадян право представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах, вносити пропозиції до органів влади управління, брати участь у виробленні державної політики [4]. Утім, оскільки управлінський апарат України й надалі продовжував функціонувати на принципах авторитарно-бюрократичної системи, а в розвитку громадянського суспільства зацікавленості з боку держави фактично не існувало, можемо вважати, що реальна можливість впливу інститутів громадянського суспільства на державну політику у сфері освіти у цей період була вкрай низькою. До того ж реальну участь, форми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства не було визначено. Так, дослідники В. Кононенко та В. Годлевська вважають, що для періоду 1990-ті рр. – початку 2000-х рр. є характерним «формування правової бази діяльності інститутів громадянської освіти, проте їх повне ігнорування з боку державної влади» [9, с. 131].

У 1993 р. І з'їздом педагогічних працівників України було схвалено Державну національну програму «Освіта» («Україна ХХІ століття»). Сам факт, ухвалення програми представниками педагогічної спільноти став проривом у залученні представників громадянського суспільства до формування національної освітньої політики. У Програмі серед основних шляхів реформування освіти було запропоновано радикальну перебудову управління сферою освіти «шляхом її демократизації, децентралізації, створення регіональних систем управління навчально-виховними закладами» [2]. Серед принципів реформування системи освіти в Україні вперше було запропоновано демократизацію освіти через децентралізацію та регіоналізацію управління, автономію, подолання монополії держави на освіту, перехід до «державно-громадської системи управління освітою» [2]. Не зважаючи на те, що факт прийняття програми слід сприймати як суттєву зміну підходів до формування державної політики у сфері освіти, деякі дослідники вказують на її надмірну узагальненість, низку суперечностей, пов'язаних з відсутністю дієвих механізмів її практичного втілення [18, с. 81].

12 вересня 1995 р. Указом Президента України було введено в дію «Основні напрями реформування вищої освіти в Україні». Прикметно, що серед констатації усіх проблем, які привели освіту за цим нормативно-правовим актом до «глибокої кризи» (катастрофічна нестача коштів, відтік педагогічних і викладацьких кадрів, падіння зацікавленості в отриманні фундаментальної освіти, різке зниження вимог до рівня освіченості, загальної культури тощо) зовсім не була звернута увага на кризу системи управління вищою школою [14]. Серед усіх напрямків реформування освіти, які були запропоновані в Указі та мали відбуватися з урахуванням запровадження ринкових відносин, абсолютно не ставилось питання лібералізації системи управління вищою освітою як квінтесенції вільного ринку. На нашу думку, запропоновані напрями реформування вищої освіти не тільки не враховували усіх реальних обставин функціонування її системи на той час, а й не запропонували реальних шляхів виходу із кризи. Жодного слова у цьому нормативному акті не було сказано не тільки про залучення до формування нової системи вищої освіти представників громадянського суспільства, а й загалом про її демократизацію. До того ж цілком помітними стали спроби центральної влади якщо не взяти під контроль розвиток громадянського суспільства, то «обмежити роль недержавних інституцій у процесах управління державою, підтримуючи виключно діяльність лояльних до режиму» [7, с. 44].

У 2002 р. Указом Президента України була затверджена «Національна доктрина розвитку освіти». Доктрина суттєво змінила пріоритети національної політики у сфері освіти. Чи не вперше, на державному рівні було визнано, що освіта є запорукою розвитку громадянського суспільства (Розділ V. Освіта – рушійна сила розвитку громадянського суспільства). Демократизація навчання та виховання мала відбуватися через державну

політику в галузі освіти, що була спрямована «на посилення ролі органів місцевого самоврядування, активізацію участі батьків, піклувальних рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації» [11]. У розділі X «Управління освітою» було зазначено, що сучасна система управління сферою освіти має розвиватися як державно-громадська, а нова модель управління цією сферою має бути відкритою і демократичною [11].

Новий етап демократизації управління освітою розпочався після Помаранчевої революції 2004 р. У програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» (2005 р.), яка стала втіленням в життя плану дій новообраного Президента України В. Ющенка «Десять кроків назустріч людям», вже більше уваги було акцентовано саме на вищій освіті. У розділі «Освіта і наука» держава взяла на себе зобов'язання зі сприяння встановленню принципів автономії та самоврядування у вищих навчальних закладах усіх форм власності [15]. У «Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки» було дано аналіз причин погіршення стану справ у сфері освіти. Однією із них, на думку урядовців, було те, що «модель управління освітою не повністю відповідає сучасним вимогам демократичності, які передбачають розширення впливу громадської думки на прийняття адекватних управлінських рішень» [10]. Демократизацію в освіті планувалось проводити через посилення ролі органів громадського самоврядування, активізацію участі професійних і громадських організацій. Шляхами впровадження цього завдання мала стати підтримка ролі інститутів громадянського суспільства в освіті, поєднання державного та громадського контролю, запровадження нової етики управління тощо [10].

«Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року», яка була схвалена Указом Президента України 25 червня 2013 р. включила розділ «Модернізація системи управління освітою», яка мала «здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проєктів та їх моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами» [12]. За Стратегією цього можна було досягнути через оптимізацію органів управління освітою та децентралізацію управління у цій сфері; зміну системи добору та призначення керівників навчальних закладів, органів управління освітою; впровадження ідеї автономії навчальних закладів; підготовку сучасних менеджерів та управлінців системи освіти; запровадження нових ефективних форм підвищення кваліфікації керівників освіти; розвитку автоматизованих систем управління освітою [12]. На жаль, до реальних кроків втілення реформ у вищій школі не дійшло. Однак вища школа запам'яталася масовими акціями протестів проти політики тодішнього очільника Міністерства освіти і науки України Д. Табачника (з березня 2010 р. по лютий 2014 р.). Саме за часів цього міністра до Верховної Ради України було внесений проєкт Закону «Про вищу освіту», який як зазначила тодішня голова підкомітету з питань базової освіти Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти Л. Орбець вибудовує ієрархічну структуру, «коли всі вузи і всі ректори будуть безпосередньо залежні від однієї людини – міністра освіти», а майбутній Міністр освіти і науки України Л. Гриневич вважала, що він «не утверджує фундаментальні засади європейського освітнього простору, такі як реальна автономія вузів, академічна свобода викладачів і студентів» [13]. І тільки зі зміною напрямів внутрішньої політики з початку 2014 р. знову повернулися до впровадження в систему вищої школи концепції державно-громадського управління.

Закон України «Про вищу освіту» (2014 р.) не використовує термін державно-громадське управління. На нашу думку, він також чітко не визначає ні функції інститутів громадянського суспільства у виробленні державної політики у сфері вищої освіти, ні форм їхньої участі в системі управління закладами вищої освіти. Так, суб'єктами управління у сфері вищої освіти за законом визнаються органи громадського самоврядування. Однак їхні повноваження, у порівнянні з іншими суб'єктами чітко не прописані. У той же час наявність ряду інших положень свідчить про залучення інститутів громадянського суспільства до

функціонування системи вищої освіти. Так, Закон зобов'язує Кабінет Міністрів України забезпечити участь незалежних експертів і представників громадськості, роботодавців та осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, у підготовці та прийнятті проєктів нормативно-правових актів та інших рішень, що стосуються системи вищої освіти. Також він передбачає формування Науково-методичної ради та науково-методичних комісій (стаття 13), обрання до складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців (стаття 19), функціонування Наглядової ради у закладі вищої освіти (стаття 37), право утворювати на громадських засадах дорадчі (дорадчо-консультативні) органи (раду роботодавців, раду інвесторів, раду бізнесу, студентську, наукову раду тощо) (стаття 38), функціонування органів громадського самоврядування закладів вищої освіти (стаття 39) та студентського самоврядування (стаття 40), функції громадського контролю, який здійснюється громадськими об'єднаннями та окремими громадянами (стаття 78) [3].

На відміну від Закону України «Про вищу освіту» Закон України «Про освіту (2017 р.) серед засад державної політики у сфері освіти чітко передбачені державно-громадське управління та державно-громадське партнерство. Вперше чітко визначено поняття державно-громадське управління у сфері освіти як «взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти» [6]. Ним передбачено, що для реалізації концепції державно-громадського управління у сфері освіти можуть утворюватися репрезентативні громадські об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що представляють, у тому числі: педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників; здобувачів освіти; батьків; заклади освіти; роботодавців; об'єднання зазначених категорій осіб [6].

В операційному плані реалізації у 2022-2024 роках «Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 рр.» для реалізації стратегічної цілі 2. «Довіра громадян, держави та бізнесу до освітньої, наукової, інноваційної діяльності закладів вищої освіти» передбачено «залучення представників громадянського суспільства до формування освітньої політики та управління закладами вищої освіти» [16].

Варто зазначити, що на сучасному етапі національне законодавство чітко визначає основним механізмом утвердження концепції державно-громадського управління розширення участі громадськості в управлінні освітою. Проте, разом з тим нормативно-правові акти мало деталізують форми участі громадськості в управлінні освітою. Тут триває активна наукова дискусія. Так, І. Шоробура вважає, що на всеукраїнському рівні модель державно-громадського управління реалізується через діяльність Громадської колегії при Міністерстві освіти і науки України, а формами взаємодії МОН і Громадської ради є проведення спільних засідань, розгляд МОН рішень Громади ради, які мають рекомендаційний характер, консультації із громадськістю [17, с. 30]. Л. Гаєвська вважає, що перевагами громадської складової при реалізації концепції державно-громадського управління є незалежність дій органів самоврядування в спільному управлінні; широка соціальна основа участі громадськості в співуправлінні і діяльності закладів освіти; практика відкритих і публічних обговорень і ухвалення рішень; заохочення ініціативи; врахування думки меншості [1, с. 16-17]. Інші дослідники вважають, що основною впровадження нової моделі управління освітою має стати об'єднання державного вертикального управління та партнерського горизонтального управління на основі врахування громадської думки та залучення громадян до прийняття управлінських рішень в інтересах суспільства [8].

**Висновки.** Отже, система державно-громадського управління, яка була проголошена Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття») у 1993 р. пройшла довгий та складний шлях становлення. Реалізація нової управлінської моделі у системі освіти України, зокрема й в системі вищої освіти, неодноразово зазнавала коректив та в різні періоди залежала від особистого бачення керівників органів вищої та центральної влади



щодо місця інститутів громадянського суспільства в публічному управлінні та їх ролі у виробленні публічної політики. Сучасна вітчизняна нормативно-правова база чітко декларує запровадження демократизації управління в системі вищої освіти та впровадження принципів державно-громадського управління та державно-громадського партнерства. Водночас, на нашу думку, потребують нормативного врегулювання питання форм участі у виробленні державної політики, участі в процесі управління системою вищої освіти інститутів громадянського суспільства, суб'єктів громадського самоврядування, які й уособлюють громадський недержавний сектор.

**Список використаних джерел:**

1. Гаєвська Л. О. Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина XIX початок XX ст.): автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. Київ, 2010. 36 с.
2. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text>.
3. Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
4. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#Text>.
5. Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#Text>.
6. Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
7. Іванюк М. І. *Інститути громадянського суспільства у Західному регіоні України періоду незалежності*. Львів, 2013. 102 с.
8. Кононенко В. В., Лапшин С. А., Пилипенко Т. І. Державно-громадське управління освітою в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1\\_2020/4.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/4.pdf).
9. Кононенко В., Годлевська В. Державна політика у сфері розбудови громадянського суспільства в Україні за доби незалежності (1990 – 2020 рр.). *Наукові перспективи*. 2022. № 1 (19). С. 125-134.
10. Концепція Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки: схвалена Розпорядженням Кабінету міністрів України від 12 липня 2006 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-2006-%D1%80#Text>.
11. Національна доктрина розвитку освіти: затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>.
12. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: схвалена Указом Президента України 25 червня 2013 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text>.
13. Оробець: Новий закон перетворить вузи на кріпаків Міносвіти. *Уніан*. URL: <https://www.unian.ua/education/566683-orobets-noviy-zakon-peretvorit-vuzi-na-kripakiv-minosviti.html>.
14. Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні: затверджені Указом Президента України від 12 вересня 1995 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832/95#Text>.
15. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2005 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-05#Text>.
16. Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-%D1%80#Text>.

17. Шоробура І. М. Особливості впровадження державно-громадського управління органами влади у сфері освіти. *Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах*. 2021 р., № 75, Т. 3. С. 27-32.

18. Якимчук О. І. Історичне значення та суперечності реалізації Державної національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття»). *Освітній дискурс: збірник наукових праць*. 2018. Випуск 8 (9-10). С. 80-91.

## **ЗАПРОШУЄМО ДО ПУБЛІКАЦІЇ!**

(Випуск 3, 2023 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-dostu-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);

– кожному 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 ПОЛАННЯ 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 квітня 2023 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.

**Сайт видання:** <https://sites.google.com/vspu.edu.ua/pua/>.

**Контактні телефони:**

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

067 236 16 90 (Лапшин Сергій Андрійович – відповідальний редактор).

### **ЗРАЗОК ОФОРМЛЕННЯ ТЕКСТУ СТАТТІ**

УДК 316.32:323.2

***Валерій Кононенко***

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

***Сергій Лапшин***

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
кандидат історичних наук, доцент  
e-mail: serhii.lapshyn@vspu.edu.ua

## **ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ДЕРЖАВА: СПІВВІДНОШЕННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

У статті проаналізовані поняття громадянського суспільства, форми та механізми співвідношення його інститутів з інститутами держави. У роботі зазначено, що із трансформацією державного управління до моделі публічного управління значно зростає роль громадянського суспільства. Вказано, що для забезпечення сталого розвитку та підвищення якості життя громадян сучасна держава може і має залучати до виконання державних завдань та функцій інститути «третього сектору». Проте, такий рівень співпраці, можливий лише в демократичній, правовій державі, де її громадяни не тільки мають забезпечені права та свободи, а й беруть активну участь у управлінні державними справами.

У дослідженні зазначено, що в Україні становлення ефективної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та державою залежить від якісних змін моделі управління.

Автори вважають, що становлення нової, ефективної системи публічного управління в Україні, має відбуватися з одночасним залученням до управлінських процесів громадськості. Процеси демократизації, публічності та децентралізації, залучення громадянського моніторингу та контролю, передача окремих управлінських функцій від органів державної влади до інших суб'єктів управлінської діяльності в публічному регулюванні суспільними процесами є невідворотними в умовах декларування Україною прагнення повноправного членства у європейських політичних та військових структурах. Основними формами співвідношення інститутів громадянського суспільства та держави має стати відкрита співпраця та консенсус.

*Ключові слова:* громадянське суспільство, держава, публічне управління, Україна, форми співвідношення, механізми співвідношення.

*Valerii Kononenko, Sergij Lapshin*

## CIVIL SOCIETY AND THE STATE: CORRELATION IN A PUBLIC MANAGEMENT

The article describes the concepts, forms and mechanisms of correlation of civil society institutions with state institutions. The purpose of the study is to develop theoretical and methodological foundations for the functioning of models of the relationship between civil society and the state as a political and legal form of organization of society. The authors of the paper conclude that the immediate prerequisite for the emergence of public-public management of education is the new approaches to the place, role and functions of the state at the present stage. The paper notes that with the transformation of model of public administration the role of civil society is significantly increasing.

The paper also clarifies the modern approaches of foreign and domestic scholars to the interpretation of the concept of civil society and civil society institutions. The pluralism of modern approaches in determining the forms of the relationship between civil society and the state is shown. The role of civil society in public administration is growing every year.

The study also notes that the formation of effective interaction between civil society institutions and the state depends on qualitative changes in the governance model in Ukraine. At the present stage, civil society in Ukraine performs the functions of a repeater of citizens' interests, protection of their rights and freedoms, organizers and coordinators of protests, initiators of state reforms (especially in the fight against corruption), controls the activities of public authorities and local governments. At the present stage, the interaction between civil society institutions and the state is increasingly taking place in legal forms.

*Key words:* civil society; state; public management; Ukraine; forms of relations; mechanisms of relations.

**Постановка проблеми.** Функціонування органів державної влади та публічне управління перебувають у прямій залежності від розвитку інститутів громадянського суспільства та побудови правової держави...

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** Теоретичні та методологічні аспекти трактування поняття «громадянське суспільство», «інститути громадянського суспільства», форми та механізми їх співвідношення із державою знайшли відображення у наукових працях закордонних та вітчизняних науковців...

**Мета статті** Мета дослідження полягає у розробці теоретичних і методологічних засад функціонування моделей співвідношення...

**Виклад основного матеріалу.** Новітня закордонна та вітчизняна наука визначає громадянське суспільство як інститут що функціонує поза державою...

**Висновки.** Отже, вважаємо, що становлення нової, ефективної системи публічного управління в Україні, має відбуватися з одночасним залученням до управлінських процесів громадськості...

**Список використаних джерел:**

1. Dryzek J., Honig B., Phillips A. *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 883 p.
2. Keane John. *Democracy and civil society*. London: Verso, 1988. 253 p.
3. Salamon L., Anheier H., List R., Toepler S., Sokolowski W. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. 534 p.
4. Андрійчук Т. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: проблеми організаційно-функціонального забезпечення. *Політичні дослідження*. 2021. № 2. С. 80–96.
5. Бойчук М. А. *Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: Монографія*. Київ: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. 211 с.
6. Бондаренко Н. О. Громадянське суспільство України: історико-правові аспекти становлення та розвитку. *Форум права*. 2017. № 5. С. 57–63.
7. Гарасимів Т. З. Розбудова громадянського суспільства в Україні: державно-владний підхід. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 86–95.
8. Гураль П. Ф. Громадянське суспільство і держава в Україні: взаємодія та розвиток. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 13–16.
9. Дубас Н. Я. Поняття громадянського суспільства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2011. Вип. 4. С. 13–20.
10. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ, Ваіте, 2016. 280 с.
11. Костючков С. К. Громадянське суспільство і держава: політико-правові та соціальні аспекти взаємодії. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія*. 2012. Вип. 170. С. 38–40.
12. Меццалама Ф. Доклад объединенной инспекционной группы «Вовлечение организаций гражданского общества, помимо НПО и частного сектора, в деятельность по линии технического сотрудничества: опыт системы Организации Объединенных Наций и дальнейшие перспективы». Женева, Организация Объединенных Наций, 2002. 25 с.
13. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. *Президент України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
14. Онищенко О. Громадянське суспільство: тенденції становлення. *Наука і суспільство*. 2002. № 1-2. С. 12–15.
15. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 7 вересня 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n19>.
16. Соціологічні виміри громадянського суспільства в Україні. За наук. ред. О. Резніка. Київ: Інститут соціології НАН України, 2019. 288 с.
17. Телешун С. О., Рейтерович І. В., Ситник С. В. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики: наукова розробка. Київ, НАДУ, 2013. 44 с.

### **Наші автори:**

**Дзевелюк Марина** – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування;

**Дурдас Вадим** – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування;

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

**Єфремова Тетяна** – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, магістрант кафедри публічного управління та адміністрування;

**Климчук Олександр** – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, доктор економічних наук, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування;

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

**Конотопенко 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, аспірант кафедри публічного 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;

**Мельничук Ольга** – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічно-правових дисциплін;

**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;

**Саліхов Олексій** – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування;

**Юськов Дмитро** – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, аспірант кафедри публічного 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 2

Підписано до друку 20.01.2023

Формат 60x84/8. Папір офсетний.

Друк цифровий. Гарнітура Times new roman.

Умовних друкованих аркушів 11. Наклад 300 прим.

Зам. № 2023 від 20.01.2023

Видавець ТОВ «Друк»

Реєстраційне свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до

Державного реєстру видавців серія ДК №5909 від 18.09.2017 р.

Віддруковано з оригіналу макету замовника в ТОВ «Друк»

м. Вінниця, вул. 600-річчя, 25, 21027.