

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

Матеріали
ХІ науково-практичної конференції
(12 грудня 2019 р., м. Дніпро)

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2019

Схвалено до друку рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України від 27 грудня 2019 р., протокол № 10 / 230

Редакційна колегія:

Л. Л. Прокопенко (голов. ред.), д-р держ. упр., проф.,
С. І. Бородин, д-р іст. наук, проф., О. М. Рудік, канд. політ. наук, доц.,
В. В. Баитанник, д-р держ. упр., проф., І. Д. Шумляєва, канд. держ. упр., доц.,
А. П. Лимар, канд. іст. наук, доц., Н. М. Рудік, канд. держ. упр., доц.,
О. В. Овдін, канд. іст. наук, доц., Н. О. Бойко (відп. секретар).

П 68 Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали XI наук.-практ. конф. 12 груд. 2019 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 196 с.

Уміщені матеріали доповідей учасників щорічної науково-практичної конференції «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» щодо актуальних питань місцевого самоврядування, удосконалення правових засад територіальної організації влади в Україні, напрямів розвитку законодавства у сфері публічної служби, правових аспектів розвитку державного управління на регіональному та місцевому рівнях.

Розраховано на фахівців державного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів Національної академії державного управління при Президентіві України, а також буде корисним для всіх, кого цікавить окреслене коло проблем.

© ДРІДУ НАДУ, укладання,
оригінал-макет, 2019

СЕКЦІЯ 1

Актуальні питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні

ВОРОНА Петро, РОПАН Артур. Пострадянська трансформація місцевого самоврядування: від УРСР до конституційного закріплення	7
ГУРЖИЙ Олена. Правове регулювання безпосередньої участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні	11
ЗАБЛОЦЬКА Анастасія. Нормативно-правове забезпечення діяльності ОТГ щодо управління освітою	16
КРИВЧИК Геннадій. Впровадження і результати першого етапу децентралізації української влади (2014 – 2018 рр.)	18
СЕМЕНІХІНА Юлія. Правові аспекти громадської експертизи в Україні	21
СЕМЕНЮК Тетяна. Порядок надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї	25
СЕРЬОГІНА Тетяна. Періодизація формування нормативно-правової бази системи надання публічних послуг	27
СЛОБОДЯНЮК Микола. Здобутки і проблеми децентралізації: досвід Дніпра	30
ТИХОНОВСЬКА Світлана. Основні етапи генези осмислення діалогічних комунікацій в наданні публічних послуг органами місцевого самоврядування	33
ХАЩИНА Христина. Нормативно-правове забезпечення механізму функціонування великих міст в Україні	37
ФОРА Олена. Правове регулювання надання соціальної допомоги незахищеним верствам населення	40
ШУМЛЯЄВА Ірина. Особливості нормотворення на рівні органів місцевого самоврядування	43
ЩЕРБАКОВ Павло. Нормативне підґрунтя трансформаційних процесів у сфері надання публічних послуг в Україні	46

СЕКЦІЯ 2

Напрями розвитку законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування

ГОНЧАРУК Наталія, ПРУДИУС Леся. Правові аспекти реформування системи оплати праці державних службовців	51
МАЛА Світлана. Деякі аспекти розвитку державної служби на регіональному та локальному рівні	54
ОРГІЄЦЬ Оксана. Мілленіали у державній службі: можливі загрози для державного управління (на прикладі уряду Великобританії)	56

ПИРОГОВА Юлія. Мотивація та стимулювання у сфері публічної служби України як інструмент ефективного управління людськими ресурсами	59
САМБОРСЬКА Анна. Параметри оцінки структури управління в системі місцевого самоврядування	62
ТРЕГУБЕНКО Галина. Використання сучасних технологій навчання в контексті розвитку законодавства про державну службу	66

СЕКЦІЯ 3

Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України

АНГЕЛОВ Юрій, БАШТАНИК Віталій. Формування публічно-правових засад реалізації конституційних змін в Україні	69
БОЙКО Наталія. Становлення та правове регулювання судової влади в Київській Русі	72
БОНДАРЕНКО Віктор. Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України: етнонаціональна сфера	74
БУТИРСЬКА Тетяна. До питання про інтерпретацію правової держави в державному будівництві	78
ГОРІНА Юлія. Шляхи наближення системи врядування на локальному рівні в Україні до європейських стандартів	80
ДУРМАН Микола. Правові зобов'язання України щодо вирішення регуляторних проблем: Євроінтеграційний аспект	83
КОВАЛЕНКО Дарина. Правові засади регулювання видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни	86
КОФАНОВА Олена. «Зелена економіка» як пріоритетний напрямок національної екологічної політики держави	88
ЛЕБЕДЄВА Надія. Сучасні тенденції вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади	90
МАРТЬЯНОВА Руслана. Особливості організаційно-правового механізму виконання органами влади рішень суду про примусове видворення іноземців за межі держави України	92
ОВДІН Олександр. Нормативно-правові засади діяльності Національної гвардії України: аналіз змін, запропонованих у проекті закону № 1007	96
ОПАР Наталія. До питання нормативно-правового регулювання внутрішнього забезпечення якості вищої освіти України в умовах євроінтеграції	99
ПОСТУПНА Олена, ІОВИЧ Роман. Проблемні питання правового регулювання інклюзивного туризму в Україні	102
ПРОКОПЕНКО Леонід. Управління якістю публічного адміністрування в Литві	105

СЕМЕНЮК Тетяна. Монетизація пільг на житлово-комунальні послуги в Україні	107
ТЕРХАНОВ Федір. Формування національних інтересів в системі антикризового управління: публічно-управлінська складова	109
ТОРЧИНЮК Вадим. Особливості здійснення судової влади у контексті реформування системи публічного управління в Україні	112
ХОМІЧ Юрій. Удосконалення механізмів забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів	114
ЧЕРНЯТЕВИЧ Ярослава. Виклики і загрози України: огляд щорічного послання Президента України до Верховної ради України	117
ЧОРНОМОРД Євгенія. Фінансування та організація державних закупівель в Україні: проблеми та напрями вирішення	120
ЧОРНОМОРЕЦЬ Юлія. Державне регулювання розвитку адвокатури в рамках європейської інтеграції України	123
ШИРОКОВ Сергій. Структурно-змістовний аналіз основного нормативно-правового акту у сфері національно-патріотичного виховання в Україні	125
ЯРМОЛИЧ Ілона. Нормативно-правове забезпечення внутрішнього переміщення осіб	132

СЕКЦІЯ 4

Сучасні тенденції організації публічно-управлінської діяльності на регіональному та локальному рівні

АВЕТИСЯН Ваган. Сучасні тенденції та особливості формування бюджетів участі в Україні	136
БОРИСОВА Юлія, БОНДАР Вікторія. Сучасні тенденції організації публічно-управлінської діяльності на регіональному та локальному рівні	139
ВЛАСЮК Валерій. Виклики часу щодо резервів зростання ефективності праці	141
КОГУТ Петро. Політико-владний аспект становлення української національної ідентичності в контексті загальноєвропейських цінностей	144
КОЛОСОВСЬКА Ірина. Правові аспекти формування та реалізації регіональних програм соціально-економічного розвитку	147
КУЛІШ Інна. Державно-управлінський аспект екологічної стабільності регіону	150
МАРЧИШИН Адріана. Концептуальні засади нормативно-правового забезпечення публічного управління у сфері містобудівної діяльності в Україні	152
РАДІО Михайло. Партії і соціальні медіа у виборчій кампанії до Сейму Польщі 2019	155
РАДКЕВИЧ Тетяна. Культурологічний погляд до проблеми муніципальних утворень	158

ТІШКОВА Наталія. Стратегічна екологічна оцінка:
вітчизняний досвід (на прикладі Дніпропетровської області)159

СЕКЦІЯ 5

Правові основи формування та реалізації національної антикорупційної політики

БАШТАННИК Алла. Особливості реалізації державної влади в контексті основ національної антикорупційної політики	162
БІЛОЦЬКИЙ Олександр, КРАСІЙ Марія. Інструкторська та суддівська практика зі спорту як дозволений вид діяльності в антикорупційному законодавстві України	164
ВОЛЯНЮК Артем. Національне агентство з питань запобігання корупції: призначення та місце в загальній державній антикорупційній системі	167
КАЛАШНИК Надія. Сучасні тенденції змін антикорупційної політики в Україні: законодавчі новели	169
КУДРЯВЦЕВА Марія. Інституціональні засади публічно-управлінської діяльності в контексті формування основ антикорупційної політики держави	171
ЛИТВИНЕНКО Юлія. Відмова від хабарів керівництвом підприємств як шлях до збільшення ефективності їх діяльності	174
НОВАК Анатолій. Особливості реалізації національної антикорупційної політики в умовах інституціональних змін правової системи	176
РАГІМОВ Фаїз. Розвиток інститутів і форм публічного управління у системі національної антикорупційної політики	179
РУДІК Надія. Корупція як чинник послаблення демократії: звіт Transparency International за 2018 рік	183
РУДІК Олександр. Заходи щодо боротьби з корупцією: пропозиції Європейської Комісії у контексті «Європейського семестру» та першого антикорупційного звіту ЄС	189
СЕРДЮКОВА Олена. Проблеми електронно декларування як інноваційного антикорупційного інструменту	194

СЕКЦІЯ 1

Актуальні питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні

Петро ВОРОНА

*д.держ.упр., доцент, перший проректор
Інституту підготовки кадрів
державної служби зайнятості України*

Артур РОПАН

*аспірант Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України*

ПОСТРАДЯНСЬКА ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВІД УРСР ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Міське самоврядування в Українській державі має тривалу і драматичну історію. Самоврядування пройшло тернистий шлях розвитку від появи, у вічевому прояві давніх слов'ян, як перших спроб міського самоврядування середніх віків і часів козацької республіки, до практично повного занепаду після об'єднання України з Росією й знищення Гетьманщини з наступним відновленням прав міських громад на самоуправління в останні роки Російської імперії, коли в другій половині XIX ст. почався процес відновлення самоврядування шляхом проведення земської реформи. Органами місцевого самоуправління в містах стали міські думи. Становлення цього суспільного інституту пов'язується з наділенням міст Магдебурзьким правом, коли населення звільнялося від юрисдикції урядової адміністрації і йому надавалась самоуправа на корпоративній основі. Подальший розвиток місцевого самоуправління, надало прийняття Конституції Пилипа Орлика, яка писалась козацькою старшиною і була прийнята козаками. Спроба впровадження широких демократичних основ місцевого самоврядування була зроблена в часи Української Народної Республіки, коли запроваджувалася система громад, волостей, повітів та регіональних органів самоуправління, яким надавалося право самостійно вирішувати свої справи [1].

Новий пошук ефективної моделі влади, яка відповідала б демократичним вимогам, розпочався ще до відновлення незалежності України, коли в 1990 році був прийнятий загальносоюзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР», а демократизація суспільного життя передбачала реалізацію принципів самоуправління, самофінансування, самозабезпечення на

місцях. Положення цього закону, європейські демократичні вимоги сприяли створенню та адаптації законодавства про місцеве самоврядування на теренах України [4]. У 1990 році Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», що став правовою декларацією про відновлення місцевого самоврядування в Україні за концепцією «муніципального дуалізму». На цих позиціях була досягнута згода суспільно-політичних сил і закладено підвалини того універсального інституту, яким є місцеве самоврядування [5].

Перші закони 90-х років, що стосувались розвитку місцевої демократії, розпочали ліквідацію радянської моделі організації влади та перехід до місцевого самоврядування. Місцеві ради тоді отримали статус юридичної особи та представницьких органів державної влади. Законодавчо було визначено виключно повноваження місцевих рад з можливістю їх демократичного перерозподілу в галузі господарського і соціально культурного будівництва з урахуванням демографічних, територіальних, економічних умов і національних особливостей на місцях. Значним досягненням можна вважати скасування підпорядкування рад та їхніх виконавчих комітетів по вертикалі, забезпечення фундаментальних засад самоврядування, таких як виборність, участь громадян, самостійність у вирішенні питань місцевого значення. Деякі фахівці вважають цей закон більш демократичним, оскільки голів обласних рад обирали прямим голосуванням, а ради всіх рівнів мали власні виконавчі комітети. Ради стали суб'єктами комунальної власності з правом розпорядження нею від імені населення відповідних територіальних одиниць, що сприяло становленню правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевих рад, як органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети були вилучені з державного бюджету з чітко визначеним переліком тих доходів, за рахунок яких мала формуватися доходна частина місцевих бюджетів, значно розширилися права відповідних рад щодо їх затвердження та виконання на відміну від наступних законів про місцеве самоврядування. Місцеві ради були уповноважені встановлювати місцеві податки, збори, штрафи та їх розміри, оголошувати місцеві позики тощо.

До переваг закону слід віднести можливість визначити самостійно шляхом референдуму базовий рівень місцевого самоврядування у сільських районах. Тобто за взаємною згодою відповідних рад та з урахуванням інтересів населення адміністративно-територіальні одиниці, які мають спільний адміністративний центр, могли об'єднуватися в одну. Це один з найбільш простих шляхів вирішення проблем оптимізації територіальних громад у сільській місцевості, принципи якого можна було б використати при оптимізації сучасного адміністративно-територіального поділу. Було забезпечено верховенство ради як органу місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну

громаду та здійснює від імені та за її дорученням усі функції місцевого самоврядування. Рада мала право вирішувати будь-яке питання, віднесене Законами України до відання місцевого самоврядування відповідного рівня, а її виконавчі органи – вирішувати ці ж питання, крім тих з них, які повинні вирішуватися виключно на пленарних засіданнях відповідної ради.

Однак не було реалізовано чітких принципів розмежування повноважень, що відіграло негативну роль у запровадженні місцевого самоврядування. Деякі ради вважали за доцільне здійснення оперативного управління вирішенням місцевих питань. Далеко не повністю були з'ясовані фінансові засади самоврядування, що послабили реальність влади.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування здійснювався в умовах впровадження принципу розподілу влади й трансформації форми державного правління країни у президентсько-парламентську республіку. Запроваджене організаційне відокремлення місцевих рад від системи органів державної влади (роздержавлення) та конституювання їх тільки як органів місцевого самоврядування. Тобто на зміну принципам «муніципального дуалізму», які критикувала демократична опозиція, ідейно-теоретичною основою законодавства стала «громадівська» теорія місцевого самоврядування. Її положення втілено у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року, яким була введена система місцевого і регіонального самоврядування. Відповідно до цього ЗУ сфера місцевого самоврядування зосереджувалася лише в селах, селищах та містах, де, на думку законодавців, членів територіальної громади об'єднували спільні інтереси, що й визначило коло функцій і повноважень відповідних органів місцевого самоврядування [5]. В районах і областях управління здійснювали місцеві державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Тобто в процесі роздержавлення рад виник інститут Представника Президента [3]. На цьому етапі тільки ради базового рівня (сільські, селищні, міські) набули всіх ознак органів місцевого самоврядування. Районні, обласні, а також Київська і Севастопольська міські ради діяли поряд із державними адміністраціями, яким були надані повноваження виконавчих органів рад. Ці ради поступово втратили автономність своєї діяльності і перетворилися на представницькі органи регіонального самоврядування.

У скрутному становищі опинилися сільські й селищні ради базового рівня місцевого самоврядування. Через недостатність фінансових, людських та матеріальних ресурсів рівня розвитку своїх територій вони здебільшого виявилися неспроможними самостійно виконувати повноваження органів місцевого самоврядування без відповідної допомоги районної ради. А останні знаходилися у фактичній фінансовій залежності від відповідних районних державних адміністрацій. Саме вони

й надавали фінансову допомогу у вирішенні питань місцевого значення. Зміни виявилися позитивними для міст зі значним економічним потенціалом, які мали необхідні ресурси для організаційної та матеріально-фінансової автономії. Але тут почали виникати гострі конфлікти між радами обласних центрів та обласними державними адміністраціями за реальне верховенство.

Через зазначені причини, запроваджену систему організацію державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, піддавали гострій критиці, а вихід вбачали або у відновленій системі рад у її попередньому вигляді з невірою у можливості місцевого самоврядування взагалі, або президентської адміністративної вертикалі з наданням виконавчих функцій місцевим державним адміністраціям. У лютому 1994 року, напередодні місцевих та парламентських виборів, Верховна Рада України ухвалила Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», за яким відновлювалася на рівні обласних, районних, київської і Севастопольської міських рад стара система рад. Їм надавалися функції органів державної влади і самоврядування замість поглиблення комунальної та муніципальної реформ [7]. У цьому ж місяці був прийнятий Закон «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад», за яким були проведені прямі вибори їх голів із скасуванням Закону про представника Президента [6]. У новому складі Верховна Рада прийняла ЗУ «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні», який став складовою Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України, укладеного 8 червня 1995 року. Знову було відновлено систему організації державної влади і місцевого самоврядування на місцях із збереженням реальних повноважень місцевого самоврядування лише на рівні сіл, селищ і міст. У районах і областях, містах Києві і Севастополі були створені та почали діяти місцеві державні адміністрації, як місцеві органи державної виконавчої влади. Ради цього рівня вважалися представницькими органами без власного виконавчого комітету (апарати рад обслуговують лише роботу ради та депутатського корпусу) з делегуванням суттєвих обсягів повноважень відповідним державним адміністраціям. З 1995 року голови обласних рад уже не були монопольними керівниками регіонів. Фактична влада в регіонах вже належала головам державних адміністрацій (районних, обласних) згідно з Конституційною угодою [3]. Ці зміни відбулися за підтримки регіональних лідерів (голів рад), які автоматично були призначені на посади керівників відповідних адміністрацій.

Нарешті, у Конституції України 1996 року була закріплена сучасна модель місцевого самоврядування, як елемент демократичного конституційного ладу держави (до цього часу інститут місцевого самоврядування конституційно не визначався). Відповідно до ст. 5

Конституції України «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування» [2].

Список використаної літератури

1. Місцева влада в країнах пострадянського простору : монографія / П. В. Ворона, В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський, Т. О. Шаровара [та ін.] / За заг. ред. д. держ. упр. П. В. Ворони. – Полтава.: ПП Шевченко, 2016. – 528 с.
2. Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 18 травня 1995 року.- № 299/95. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/723/95>.
3. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 року № 1417-І. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_1417400-90.
4. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 06.12.1990 року № 533-ХІІ. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T053300.html.
5. Про Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 387.
6. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 року № 3917-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

Олена ГУРЖІЙ

аспірантка ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Європейський вибір України допомагає у розв'язанні проблем розвитку місцевого самоврядування. З ухваленням парламентом Конституції та Закону «Про місцеве самоврядування» в Україні створено правові підстави та сформовано українську національну модель місцевого самоврядування у т. ч. засади для існування місцевої влади [1, 2]. На жаль, ці законодавчі акти особливо в частині, що стосуються місцевого управління і самоврядування, несуть в собі сліди компромісів між різними політичними силами, суперечливі і не в повній мірі відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування. Тому актуальність питання про втілення принципів Хартії в законодавство і практику пояснюється тим та витікає і з того, що зараз Україна продовжує удосконалювати правовий фундамент свого майбутнього [3].

Сучасний стан реформування публічного управління в Україні в напрямку децентралізації характеризується спрощенням і водночас

ускладненням взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Важливість співпраці влади, бізнесу та громадськості на шляху розробки та реалізації реформ підкреслено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015 [4]. Зокрема, положення Стратегії наголошують на тому, що «результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики».

В системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада). Існує цілий ряд законів і нормативних актів, які регулюють питання безпосередньої участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні (вибори до органів місцевого самоврядування, місцеві референдуми, колективні та індивідуальні звернення...). Аналіз діяльності територіальних громад дає приклади існування інших, нерегульованих законодавством, форм участі громадськості у місцевому управлінні.

Місцевий референдум проводиться з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами. Варто зазначити, що в Законі містяться норми, які зовсім не сприяють реалізації народовладдя, зокрема положення, що обмежують реалізацію громадських ініціатив – право голів відповідних місцевих рад реєструвати ініціативні групи з питань підготовки референдуму та відмовляти у реєстрації без зазначення конкретних підстав. Дані норми практично унеможливають призначення та проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади особливо у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад [6, с. 165].

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Порядок проведення Зборів визначається законом та статутом територіальної громади. Інший нормативний акт, який більш детально регулює питання організації та проведення Зборів – Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року N 3748-ХІІ [5]. Збори можуть скликатися за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення). Збори скликаються в міру необхідності, але не менш як один раз на рік. Кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації права на проведення Зборів у конкретній територіальній громаді. Адаже при здійсненні цієї форми безпосереднього

врядування на практиці виникає багато неузгоджених питань. Участь у зборах мають право приймати громадяни, які проживають на відповідній території. Тоді постає питання про визначення меж територіальних утворень. Як правило, у містах територіальні утворення як квартал чи мікрорайон існують, але в більшості неформально або без чітко визначених меж. Саме для забезпечення легітимності проведення Зборів у статуті громади або відповідному положенні мають бути зазначені усі наявні в місті територіальні утворення із окресленням їх меж. Тим більше, що рішення Зборів, як вважає законодавець, «враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності». Періодичність проведення зборів містить вимогу скликання Зборів не менш як один раз на рік, проте ніде не зазначено яких Зборів: будинку, вулиці чи мікрорайону. При цьому скликання Зборів є одним із повноважень сільського, селищного, міського голови. Іншими суб'єктами скликання Зборів є громадські комітети і ради самоврядування. Отож, ці терміни також мають знайти своє пояснення у відповідному положенні, прийнятому на місцевому рівні. Також органи самоврядування мають визначити норми представництва громадян для проведення зборів (конференції) представників. Потребують регулювання на місцевому рівні і питання введення в дію рішень зборів. Зокрема, як має виконуватися і контролюватися вимога неухильного виконання рішень усіма громадянами, що проживають на відповідній території. Для цього необхідно ухвалити місцевий нормативний акт, адже рішення зборів не можуть мати нормотворчий характер. Також у компетенції зборів – внесення пропозицій до порядку денного сесій місцевих рад та засідань їх виконавчих органів. Відповідно, крім зазначення порядку внесення таких пропозицій до положення про збори, ці норми мають знайти своє відображення і у регламентах роботи місцевих рад та їх виконавчих комітетів [6, с. 166, 167].

Згідно Закону, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи «можуть ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування». Порядок внесення місцевої ініціативи, так само як і порядок оприлюднення рішення ради про результати її розгляду, визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Ці законодавчі норми розвивають положення Конституції України, яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо.

Процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, це механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу. Місцеву ініціативу можна визначити як колективне звернення громадян про необхідність прийняття нормативного правового акту, проект якого громадяни розробляють самі

і подають в орган місцевого самоврядування для розгляду і прийняття. Таке право реалізується тільки колективно. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Проекти правових актів, внесених у порядку місцевої ініціативи, повинні доводитися до відома населення будь-яким способом, що дозволяє ознайомитися з їх текстом. Їх обговорення має проходити відкрито за участю представників ініціаторів місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування. Проте, практична реалізація цього права повністю віддана «на відкуп» органам місцевого самоврядування, які визначають механізм внесення, розгляду та оприлюднення рішення щодо місцевих ініціатив. При цьому законодавець надав вибір для органу самоврядування: закласти цей механізм у статут територіальної громади чи прийняти інший нормативний акт. Відповідно, місцева рада самостійно встановлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою, тобто від визначення суб'єктів подання до вибору «дійових осіб» процесу регулювання на всіх етапах розгляду місцевої ініціативи [6, с. 167, 168].

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантують можливість, право територіальної громади на проведення громадських слухань [1, 2]. Водночас, діюче законодавство наразі не визначає типового порядку організації громадських слухань. Громадські слухання є правом територіальної громади «зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування». Більш вдалими, логічнішими і обґрунтованими є визначення громадських слухань саме як способу формування громадськістю управлінських рішень, як форми участі громади у формуванні рішень органів місцевого самоврядування. У цьому контексті особлива значимість громадських слухань у легітимізації певних, часто непопулярних, але потрібних ініціатив місцевої влади, у здатності стимулювати прийняття місцевих рішень. Сьогодні заходи, які називаються «громадські слухання» проводять усі, скрізь і з будь-якого приводу. Часто такі заходи мають характер обговорень певних питань і несуть у собі певну – іноді дуже значну – користь, однак громадськими слуханнями вони не є. Метою громадських слухань має бути не просто інформування громади про якусь позицію щодо певного питання, але й пошук шляхів вирішення наявних проблем чи узгодження певних питань та ухвалення відповідного рішення. Як визначено Законом, «порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної

громади», тому, спираючись на цю норму закону, органи місцевого самоврядування повинні у статуті територіальної громади чітко прописати усі необхідні механізми проведення громадських слухань. Щонайменше, у Статуті має бути врегульовано: перелік питань, щодо яких мають проводитися громадські слухання в обов'язковому порядку та періодичність їх проведення; порядок оголошення та процедура проведення громадських слухань за ініціативи органів місцевого самоврядування; порядок організації та проведення громадських слухань за ініціативи громадян, де зазначити вимоги до ініціативної групи по проведенню громадських слухань, порядку та кількості збору підписів, призначення дати слухань, участь представників органів місцевого самоврядування у таких слуханнях і тощо; порядок документування ходу проведення громадських слухань, прийняття рішень та їх оформлення; порядок оприлюднення та введення в дію результатів громадських слухань; порядок здійснення витрат, пов'язаних із підготовкою та проведенням громадських слухань як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і з ініціативи громадян. Тому постає необхідність затвердження місцевою радою «Положення про проведення громадських слухань», яке буде спиратися на норми закону та Статуту громади і регулювати всю процедуру якомога детальніше [6, с. 168, 169].

У демократичному суспільстві громадська думка є вагомим елементом у процесі прийняття державно-політичних рішень. Громадська думка є одним із центральних понять у демократії. Адже лише довіра до влади та підтримка її діяльності дозволяє ефективно впроваджувати ті чи інші реформи, реалізовувати суспільно значимі рішення.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР, Відомості Верховної Ради України (ВВР), Україна, 1996, № 30.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР; за станом на 14 травня 2013 р., Офіц. сайт Верх. Ради України, Україна. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015.
5. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року N 3748-ХІІ.
6. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / За наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони – Київ, 2018. – С. 165 – 169.

Анастасія ЗАБЛОЦЬКА
*аспірантка кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОТГ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

З 2014 року в Україні розпочався процес децентралізації. Ухваливши Концепцію реформування місцевого самоврядування, Уряд започаткував низку реформ (адміністративна, фінансова, освітня), які забезпечують загалом передачу повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування.

Конституційні засади місцевого самоврядування знайшли відображення у законодавчо-правових актах, зокрема: в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (2014, № 34, ст.1167) (визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, співробітництво ґрунтується на принципах: законності, добровільності, взаємної вигоди, прозорості та відкритості, рівноправності учасників, взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати; стаття 2 цього закону); Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України 2014 р. № 333-р., Законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015, № 13, ст.90) (визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики). Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015, № 13, ст.91) регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад із дотриманням принципів конституційності та законності, добровільності, економічної ефективності, державної підтримки, повсюдності місцевого самоврядування тощо.

Концептуальними засадами реформування в освіті та державної освітньої політики в умовах децентралізації слугують: Закон України «Про освіту» (2017, № 2145-VIII), що «регулює суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти»; Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року та інші нормативно-правові акти, в яких пріоритетним завданням визначено

демократизацію, децентралізацію управління освітою, перехід до децентралізованої державно-громадської моделі управління в сфері освіти.

У межах демократизації та децентралізації влади в Україні відбувається децентралізація управління освітою шляхом переходу від централізованого управління мережею дошкільних і шкільних закладів освіти та передачі відповідальності за них місцевим органам самоврядування; активне створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), освітніх округів та опорних закладів освіти для рівного доступу усіх дітей до якісної освіти, раціонального і ефективного використання ресурсів.

Головною метою децентралізації під час освітньої реформи є зміна підходу фінансування освіти: в результаті реформи розподіл коштів відбувається не на навчальний заклад, а в розрахунок на кожного учня. Крім цього, децентралізація цього сектору прагне до забезпечення однакового доступу до якісної середньої освіти усіх жителів України в будь-якому куточку, як в маленькому селі, так і в місті.

Процеси децентралізації в Україні сприяли розвитку місцевого самоврядування та позитивній тенденції створення об'єднаних територіальних громад із центрами у містах обласного значення упродовж 2016–2019 рр. Проте нормативно-правові акти (або документи) щодо створення спроможних об'єднаних громад та мережі опорних закладів освіти ґрунтуються на різних принципах та абсолютно неузгоджені адміністративно. Адже, наприклад, опорна школа (продукт одного закону), що потребує сталого фінансування та постійної організаційної підтримки, знаходиться у дотаційній об'єднаній територіальній громаді (продукт іншого закону тої ж концепції), не може розвиватися і досягати поставленої амбітної мети.

Незважаючи на успішні приклади передачі повноважень, процес децентралізації та передачі повноважень на місця рухається доволі повільно. Але є й унікальні успішні приклади громад, де завдяки вдалому менеджменту змогли вдало поєднати результати реформ у різних сферах децентралізаційної політики.

23 січня 2019 року було започатковано новий етап реформи децентралізації, ініційований Кабінетом Міністрів України (розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» №77-р), який передбачає закріплення вже набутих успіхів і завершення формування спроможних громад, зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Децентралізація управління освітою є одним із механізмів реформування системи загальної середньої освіти й упорядкування

освітньої мережі в країні. Хоча 5 грудня 2019 року Верховна Рада України в другому читанні та в цілому прийняла урядовий законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)» від 30 вересня 2019 року №2189, питання гарантій створення спроможних громад, в тому числі в аспекті управління освітніми закладами, залишається відкритим та неврегульованим. Законопроект передбачає, що об'єднання громад надалі відбуватиметься виключно за перспективним планом. Проте особливостям управління опорними школами в цьому документі та в методичних рекомендаціях Міністерства розвитку громад увага поки не приділяється.

На сьогодні бракує досліджень та правових документів, які б регулювали особливості формування освітніх мереж в об'єднаних територіальних громадах та управління ними в умовах децентралізації.

Геннадій КРИВЧИК

*д.і.н., професор, завідувач кафедри
українознавства ДНУЗТ ім. В. Лазаряна*

ВПРОВАДЖЕННЯ І РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРШОГО ЕТАПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ (2014 – 2018 РР.)

Децентралізація влади та зміцнення місцевого самоврядування є одним із найбільш актуальних завдань, що необхідно розв'язати в процесі розбудови Української держави. Адже відомо, що можна вважати життєздатним лише демократичне суспільство, де діє громадська ініціатива знизу доверху, де активізована кожна суспільна клітинка, де кожна людина відчуває себе господарем, відповідальним за все, що відбувається в країні, регіоні, в своїй громаді. «Тільки тоді, як держава, громада стане не пустою вивіскою, порожньою декоративною фразою, повторюваною лише «для годиться», а дійсно центром мислі і волі, предметом культу, релігії, яким вона була для старинного еліна або римлянина, коли послужити створенню Великої України в тім значенні, як я ужив се слово, стане найвищим і найбільшим щастям для кожного свідомого українського громадянина по ширості і по совісті, тоді український народ зможе сказати перед світом, що він послужив загальному ділу людства», писав М. С. Грушевський в буреломні часи Української революції [1, с. 252].

На жаль, відповідні спроби до 2014 р. виявилися половинчастими й загалом невдалими. Попри низку прийнятих законів, постанов і розпоряджень щодо розвитку місцевого самоврядування, реформи гальмувалися через небажання тодішніх очільників держави поділитися

своєю владою з місцевими елітами і надати реальні права й повноваження місцевому самоврядуванню, регіонам і територіальним громадам. Ще в 1996 р. Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, тим самим зобов'язуючись запровадити європейську модель місцевого управління. Тим не менше станом на 2014 р. у країні залишалося чимало невідповідностей означеним документам і проблем, без розв'язання яких систему місцевого управління в країні не можна вважати європейською, демократичною й ефективною. По-перше, діяла жорстка президентська вертикаль влади (замість колишньої компартійно-радянської) у вигляді обласних і районних адміністрацій, що були наділені не тільки контролюючими, але й великими управлінськими повноваженнями. По-друге, була відсутньою фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, тобто розподіл коштів по регіонам і населеним пунктам здійснювався у волюнтаристський, часто у ручний спосіб на основі лояльності місцевих керівників центральній виконавчій владі. По-третє, існуючий адміністративно-територіальний устрій України не повною мірою забезпечував умови для надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Поштовхом для нових зусиль у цьому напрямку стала Революція гідності, основними гаслами якої були «повалення диктатури» і «європейський вибір України». Упродовж 2014 – 2018 рр. в Україні здійснювався перший етап реформи децентралізації влади, на якому висувалося завдання повсюдне створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і наданням їм певної господарської та фінансової самостійності. Під приводом недопущення сепаратизму й розпаду держави категорично відкидалися будь-які пропозиції щодо федералізації. «Ніякої федералізації. – категорично наголосив ще в листопаді 2014 р. П. Порошенко з трибуни ВРУ у виступі-позачерговому президентському посланні про зовнішнє і внутрішнє становище України [3]; «Є принципові речі, які не можуть бути предметом для жодного компромісу... Україна не буде федеративною, а залишиться унітарною державою!», заявив П. Порошенко в січні 2015 р. на урочистостях з нагоди Дня Соборності України [2]. Рішуче відкидалася навіть ідея регіоналізації, яка передбачала надання більшої самостійності регіонам, бюджетну автономію регіонів, вибори губернаторів або керівників районів і областей на прямих виборах тощо. Натомість усі державні інститути виявили надзвичайну активність, цілеспрямованість і наполегливість у створенні об'єднаних територіальних громад. При цьому, попри декларовану добровільність процесу об'єднання громад, місцеві державні адміністрації нерідко застосовувала різні прямі й приховані примусові методи.

Процес створення об'єднаних територіальних громад відбувся

стрімкими темпами, які можна порівняти з темпами колективізації, що відбувалися в УРСР в наприкінці 20-х – на початку 30-х рр. ХХ століття. За даними урядового порталу «Децентралізація», якщо в 2015 р. було створено близько 200 ОТГ, то станом на початок 2019 р. існувало 878 ОТГ, до складу яких увійшло понад 4 тис. колишніх місцевих рад, де проживало 9 млн. людей. У селах ОТГ обрано 786 старост. Ще майже 1,7 тис. осіб виконували обов'язки старост. 21 область прийняла рішення про створення Агенцій регіонального розвитку, в усіх областях створені центри розвитку місцевого самоврядування [4]. Так чи інакше, але поставлена мета була досягнута. Виступаючи на Загальних зборах Асоціації об'єднаних територіальних громад у лютому 2019 р. прем'єр-міністр України В. Гройсман доповідав, що децентралізація має міцну територіальну основу, де 68% населення «живуть в умовах нової системи самоврядування і нових можливостях», а тому «перший етап реформи уже позаду». Разом з тим, стверджував В. Гройсман, реформу ще потрібно довести до кінця, «...попереду робота, яка дасть можливість забезпечити незворотність змін. Реформа буде у постійній загрозі, якщо ми не завершимо її реалізацію. Ми ще не пройшли той шлях, який може забезпечити незворотність і непохитність цієї реформи» [5].

І дійсно, проведення реформи децентралізації можна було б вважати цілком успішним, якби не деякі проблеми. Хоча переважна більшість дрібних сіл опинилася в об'єднаних територіальних громадах. Розширилися фінансові можливості останніх. Окремі сильні громади завдяки цьому досягли чималих успіхів у вдосконаленні соціально-культурної інфраструктури своїх населених пунктів. Однак загалом в країні реальної децентралізації не відбулося. У 2010-2013 рр. збір податків і зборів був 40 відсотків на місцях, 60 передавалося в центр. Ставилось завдання зробити навпаки – 60 на місцях, а 40 % передавати в центр. Унаслідок реформи нині маємо 31,5 відсотків на місцях, 69,5 відсотків – у центрі [6].

Однак в умовах «корозії» системи державного управління й падіння довіри населення до усіх гілок центральної влади, передусім до Президента, посилення самостійності громад великих міст призвело на практиці до зміцнення впливу місцевих еліт, які у 2018 р. були більш авторитетними і сильними, ніж загальнонаціональні політики. Рейтинг останніх був край низьким, що й відбилося на результатах президентських і парламентських виборів 2019 р., де перемогли особи, які не належали до існуючого політикуму й не були обтяжені досвідом державного управління. Проте якщо нова команда виявиться неспроможною виправдати очікування людей, зазначена тенденція посилиться. Унаслідок цього в Україні може виникнути реальна загроза федералізації (а можливо, й розвалу держави) центрами чого можуть стати великі міста, а носіями – регіональні олігархічні клани.

Список використаної літератури

1. Грушевський, М. С., 2007. На порозі Нової України: гадки і мрії // Грушевський М. С. Твори: У 50-т., Т. 4, кн.. 1. – Львів: Світ, 2001.
2. Коваленко С., 2015. Ще ніколи День Соборності не був таким великим, вистражданим і заслуженим святом! // Голос України. – 2015. – 23 січ.
3. Рафальский Д. Ползучая федерализация // Страна.ua. – 2019. – 11 янв. – Режим доступу: strana.ua/articles/180574-polzuchaja-regionalizatsija-k-chemu-privetusilenie-mestnykh-elit.html.
4. Результати першого етапу децентралізації в Україні. 2014 – 2018 роки. – Режим доступу: decentralization.gov.ua/about.
5. Ромашкіна, О., 2019. Маємо забезпечити незворотність реформи і закріпити в Конституції повсюдність місцевого самоврядування // Голос України. – 2019. – 22 лют.
6. Ставнийчук М. И. Децентрализация привела к тому, что в центр уходит еще больше. – Режим доступу: Strana.ua/opinions/232816/detsentralizatsija-privela-k-tomu-cto-v-tsentri-ukhodit-eshce-bolshe.html.

Юлія СЕМЕНІХІНА

*аспірантка кафедри менеджменту
та управління проектами ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ

Потреба в ефективному громадському контролі діяльності публічної влади існувала завжди, проте зі зменшенням суспільної довіри до інституцій влади зворотно пропорційно зростає й вимога громадянського суспільства до їх контролю. Протягом останнього десятиліття в Україні суттєво зріс інтерес до участі громадськості у політичному житті країни розширилися можливості громади безпосередньо та справді дієво впливати на формування і реалізацію державної політики. Окрім таких вже усталених, хоч і досі проблемних, форм прямого впливу на політичні процеси, як вибори та референдуми, набули популярності також альтернативні способи залучення громадян, як-от створення органів самоорганізації населення, формування громадських рад при владних органах, проведення громадських слухань, публічних обговорень проектів нормативно-правових актів. У свою чергу, це сприяло новій хвилі громадських ініціатив, соціальних рухів і відповідних законодавчих пропозицій.

Здійснення громадської експертизи діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні є важливою формою громадського контролю за владою. Під громадською експертизою діяльності органів публічної влади слід розуміти здійснення

громадськістю комплексного дослідження у формі аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності чи бездіяльності органів публічної влади, ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки обґрунтованого експертного висновку з конкретними пропозиціями щодо вирішення суспільно важливих проблем та їх подальшого врахування органами публічної влади [1].

У ст. 38 Конституції України визначено право громадян на участь в управлінні державними справами [2]. Аналіз чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади може здійснюватися через шість видів таких експертиз:

1. Громадська експертиза у сфері охорони здоров'я. Відповідно до ст. 6 ЗУ «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-ХІІ передбачає участь в управлінні охороною здоров'я і проведенні громадської експертизи з цих питань. Ст. 24 цього Закону зобов'язує органи та заклади охорони здоров'я сприяти реалізації вказаного права громадян [3]. Відповідно до ст. 4 ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-ХІІ громадяни мають право на участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій з цих питань до відповідних органів; достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я, здоров'я населення, а також про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступінь [4].

2. Громадська екологічна експертиза – відповідно до ст. 16 ЗУ «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 № 45/95-ВР може здійснюватися одночасно з державною екологічною експертизою шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань. [5]. Висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися органами, які здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що зацікавлені у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт (ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.05.1991 р. № 1264-ХІІ у ст. 29) [6].

3. Громадська наукова й науково-технічна експертиза – проводиться у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи (ст. 3, 11 ЗУ «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995) [7].

4. Громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів – проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень,

розроблення рекомендацій щодо їх усунення (ст. 15, 18 ЗУ «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII р. № 3206-VI) [8].

5. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976 – складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем та їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади посилює реалізацію принципів відкритості та прозорості в діяльності органів виконавчої влади [9].

6. Гендерно-правова експертиза – проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти дискримінації за ознакою статі (ЗУ «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 № 2866-IV) [10].

За цього, аналіз чинного законодавства України дозволяє класифікувати проведення громадських експертиз за часом діяльності органів публічної влади на три види:

1. Прелімінарні громадські експертизи – аналіз та оцінювання діяльності органів публічної влади на стадії її планування та проектування. Виявляє проблемні та найбільш суперечливі моменти під час майбутньої реалізації планів, програм, концепцій та нормативно-правових актів ще на початковій стадії, коли здійснюється їх ініціювання та розробка органами публічної влади.

2. Поточні громадські експертизи – здійснюється аналіз та оцінювання діяльності органів публічної влади, яка має місце на момент їх проведення. Виявляє проблемні моменти у ході виконання раніше прийнятих планів, програм, концепцій і нормативно-правових актів та надає конкретні практичні пропозиції і рекомендації щодо усунення недоліків з їх реалізації.

3. Ретроспективні громадські експертизи – здійснюється аналіз та оцінювання вже здійсненої діяльності органів публічної влади. Дозволяє встановити основні причини і фактори, які сприяли або навпаки завадили належним чином реалізувати органам публічної влади прийняті плани, програми, концепції та нормативно-правові акти, а також врахувати їх у подальшій діяльності органів публічної влади [9].

Підсумовуючи, слід зауважити, що забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні і становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами державної влади й громадянами, а також практики

контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади. Громадська експертиза як одна з форм громадського контролю у цій системі відіграє важливу роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Окрім цього, громадська експертиза надає можливість оцінити діяльність органів державної влади, а також безпосередньо вплинути на їх політику та виконання рішень [11].

Список використаної літератури

1. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. – Режим доступу: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstytucijno-pravovi-vidi-gromadskoi-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf>.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
5. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546
7. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
8. Про запобігання корупції: Закон України від від 14.10.2014 № 1700-VII р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.
9. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.
10. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 561.
11. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики / Л. Р. Наливайко // Університетські наукові записки. – 2014. – № 2. – С. 28 – 34. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_2_5.

Тетяна СЕМЕНЮК

заступник начальника відділу персоніфікованого обліку отримувачів пільг Новокодацького району Правобережного управління соціального захисту населення Дніпровської міської ради

ПОРЯДОК НАДАННЯ ПІЛЬГ ОКРЕМИМ КАТЕГОРІЯМ ГРОМАДЯН З УРАХУВАННЯМ СЕРЕДНЬОМІСЯЧНОГО СУКУПНОГО ДОХОДУ СІМ'Ї

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 р. № 389 «Про затвердження Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї» визначено механізм реалізації права на отримання пільг з оплати послуг за користування житлом (квартирна плата, плата за послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), управління багатоквартирним будинком, комунальних послуг (централізоване постачання холодної води, централізоване постачання гарячої води, водовідведення, тепло- та електропостачання, природний газ (в тому числі послуги з транспортування, розподілу та постачання, централізоване опалення, вивезення побутових відходів), паливом, скрапленим газом, телефоном, послуг із встановлення квартирних телефонів (далі – пільги) залежно від середньомісячного сукупного доходу сім'ї осіб, які мають право на пільги згідно із законодавчими актами, а також підтвердження права на інші види пільг, які надаються з урахуванням доходу (безоплатне одержання ліків, лікарських засобів, імунобіологічних препаратів, виробів медичного призначення, зубопротезування тощо) відповідно до законодавства.

Дія цього Порядку поширюється на наступні категорії осіб: особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесені до категорії 3; дружини (чоловіки) та опікуни (на час опікунства) дітей померлих громадян з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, віднесених до категорії 3, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; учасники війни; особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; вдови (вдівці) та батьки померлих осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, ветерани праці; особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; вдови (вдівці) та батьки померлих осіб, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, багатодітні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, в яких не менше року проживають троє або більше дітей, сім'ї, в яких не менше року проживають троє і більше дітей, враховуючи тих, над якими встановлено опіку чи піклування), батьки та члени сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які загинули (померли) або зникли безвісти під час виконання

службових обов'язків; особи, звільнені із служби цивільного захисту за віком, через хворобу або за вислугою років та які стали особами з інвалідністю під час виконання службових обов'язків; діти війни.

До сукупного доходу сім'ї пільговика включаються нараховані:

- 1) пенсія;
- 2) заробітна плата;
- 3) грошове забезпечення;
- 4) стипендія;

5) соціальна допомога (крім частини допомоги при народженні дитини, виплата якої здійснюється одноразово, частини допомоги при усиновленні дитини, виплата якої здійснюється одноразово, допомоги на поховання, одноразової допомоги, яка надається відповідно до законодавства або за рішеннями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, організацій незалежно від форми власності);

б) доходи від підприємницької діяльності;

7) допомога по безробіттю та інші виплати, що здійснюються фондами соціального страхування.

Пільговики, до сукупного доходу сім'ї яких входять доходи, визначені пунктом 5 цього Порядку (крім пенсії та соціальної допомоги), або до складу сім'ї яких входять працездатні особи, подають до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення декларацію про доходи сім'ї пільговика, а також довідки про доходи свої та членів сім'ї (крім довідок про розмір пенсії та соціальної допомоги) за шість місяців, що передують місяцю звернення, або документи, що підтверджують відсутність доходів за такий період.

У разі коли середньомісячний дохід сім'ї в розрахунку на одну особу не перевищує величину доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, пільговик має право на отримання пільг протягом дванадцяти місяців з місяця визначення відповідного права.

У разі коли середньомісячний дохід сім'ї пільговика в розрахунку на одну особу перевищує величину доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, структурний підрозділ з питань соціального захисту населення письмово інформує пільговиків про те, що вони не мають права на отримання пільг і можуть звернутися за житловою субсидією.

Відповідно до п. 169.4.1 Податкового кодексу України, податкова соціальна пільга застосовується до доходу, нарахованого на користь платника податку протягом звітного податкового місяця як заробітна плата (інші прирівняні до неї відповідно до законодавства виплати, компенсації та винагороди), якщо його розмір не перевищує суми, що дорівнює розміру місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4 та округленого до найближчих 10 гривень.

Прожитковий мінімум з розрахунку на одну особу для працездатних

осіб станом на 01.01.2019 р. становить – 1 853,0 грн. Величина доходу, яка дає право на податкову соціальну пільгу у 2019 р. становить – 2 690 грн (1 921,0 грн. x 1,4).

Список використаної літератури

1. Про затвердження Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2015р. № 389. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.

2. Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги: постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2003р. № 117. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.

3. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 06.12.2018р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.

Тетяна СЕРЬОГІНА

*к. держ. упр., доцент кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ПЕРІОДИЗАЦІЯ ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Відтак, вбачається за доцільне розгляд процесу формування нормативної бази в сфері надання публічних послуг. При цьому «публічна послуга» розглядається в якості результату процесів діяльності публічних органів за публічні кошти, спрямованих на вирішення пов'язаних між собою публічної та конкретної особистої потреби, право на отримання якої визначається/має визначатися законом.

Початком першого етапу слід вважати поширення в українському суспільстві ідеї «нового публічного менеджменту», що передбачало перехід від односторонніх управлінських відносин держави по відношенню до громадянина на реалізацію владних повноважень на засадах демократії та народовладдя. Про це йдеться в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій 22 липня 1998 року № 810/98 Указом Президента України. В документі зазначено, що серед іншого метою виступає «формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам» [4]. Сприяти реалізації концепції на той час покликаний Указ Президента України «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 7 липня 1997 р. № 620/97 [2] Зазначені документи заклали

підвалини реалізації «призначення демократичної, соціальної правової держави», створюють умови для «реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг» [4]

Сприяння формуванню платформи для розширення прав громадян у відносинах із публічною владою в період до 1998 року відбувалося також шляхом прийняття Законів України в 1991 р. «Про захист прав споживачів», в 1992 р. «Про інформацію», в 1996 р. «Про звернення громадян». Відтак, в період з кінця 80-х років ХХ ст. до 1998 р. можна констатувати значне зростання актуальності проблематики трансформації бюрократичного апарату в бік залучення клієнт-орієнтованих підходів у ході розвитку нормативно-правової бази системи надання публічних послуг.

Реалізація основних положень Концепції адміністративної реформи поклала початок змін у відносинах між владою й суспільством, що виступило характерною рисою наступного періоду. Подальшій трансформації досліджуваної сфери сприяли прийняті в цей період Закони України: в 2000 р. – «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», що визначив засади надання послуг у сферах – фінансовій, інформаційній тощо; в 2000 р. – «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»; в 2001 р. – «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю»; в 2001 р. – «Про громадянство» – в сфері реєстраційно-міграційних послуг; в 2003 р. – «Про соціальні послуги» – в соціальній сфері; в 2004 р. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про центр соціально-психологічної реабілітації дітей» тощо. Зазначене дозволило виділити другий етап – інституційних змін у процесі формування нормативно-правової бази системи надання публічних послуг, що припадає на період із 1998 р. по 2005 р.

Початок третього етапу пов'язаний із прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3], де закладено підвалини формування системного підходу в досліджуваній сфері. Маркером цього періоду стала поява т. зв. «універсамів послуг», що на той час іменувалися єдиними дозвільними центрами. Попри те, що коло компетенцій обмежувалося обслуговуванням суб'єктів господарювання в сфері надання адміністративних послуг, запроваджена практика знайшла свій розвиток у подальшому процесі становлення сучасної системи надання публічних послуг. Також вагому роль при цьому відіграла Постанова Верховної Ради України 2005 р. «Про деякі питання вдосконалення системи надання державних соціальних послуг населенню на місцевому рівні», в якій зазначено пріоритетність надання державних соціальних послуг населенню у галузях освіти, охорони здоров'я та культури.

Четвертий етап варто розглядати починаючи з 2007 року, адже цей етап характеризується цілим комплексом заходів, спрямованих на

наближення вітчизняної системи надання публічних послуг до найкращих світових практик. Одним із важливих документів цього періоду виступає Постанова Кабінету Міністрів України 2007 року «Про затвердження Порядку надання інвалідам та дітям-інвалідам реабілітаційних послуг», що сприяв врегулюванню питань в зазначеній сфері. Також вагому роль відіграли прийняті в 2007 р. й 2008 р. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг» та «Про затвердження плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року». Крім того, в цей період було прийнято 2009 р. – «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)», 2010 р. – «Про посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг». Ухвалення цих актів мало позитивні наслідки, адже станом на 1 січня 2012 р майже 700 утворених дозвільних центрів щомісячно користувалися на четверть вищою популярністю та надавали вповоловину більше управлінських послуг, аніж безпосередньо уповноважені органи виконавчої влади [1].

В системі надання публічних послуг окрім іншого особливе місце займає поняття «дозвільний центр», визначення терміну якого, а також питання врегулювання відносин в цьому контексті закріплені в Законах України 2010 р. «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та 2011 р. України «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо розширення мережі дозвільних центрів». Визначення єдиного переліку документів дозвільного характеру вдалося встановити в Законі України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. № 3392-VI.

Особливий розвиток у досліджуваній період отримала сфера надання адміністративних послуг – запровадження стандартів в систему надання адміністративних послуг, введення поняття їх собівартості, підготовка реєстрів послуг, в т. ч. платних, забезпечення належних умов для суб'єкта звернення в процесі отримання послуги тощо. Проте знаковим в цьому процесі стало прийняття в 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» положеннями якого врегульовано всі основні моменти в системі надання, починаючи від дефініційного визначення основних понять.

Список використаної літератури

1. Карпенко А. В. Организационные механизмы предоставления разрешительных услуг органами государственного управления Украины / А. В. Карпенко // Управление политико-правовыми и социально-экономическими процессами в регионах : материалы междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых и аспирантов, 19–20 апр. 2012 г. / Северо-Кавказ. ин-т РАНХиГС. – Пятигорск, 2012. – Ч. 1. – С. 25 – 27.

2. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: указ Президента України від 7 лип. 1997 р. № 620/97 // Законодавство України. – Електрон. дані. – Київ, 2001. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/620/97>.

3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вер. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 39. – с. 31. – Ст. 2429.

4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 черв. 1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – с. 32. – Ст. 943.

Микола СЛОБОДЯНЮК

д.і.н., доцент, професор кафедри

українознавства ДНУЗТ імені академіка В. Лазаряна

ЗДОБУТКИ І ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ДОСВІД ДНІПРА

Президентські та дочасні парламентські вибори 2019 р. поставили крапку у першому етапі процесу децентралізації і поставили на порядок денний необхідність підбити підсумки цього етапу та визначити його подальші перспективи. Масштабну за своїм задумом і далекосяжну за своїми наслідками реформу децентралізації називають однією з найбільш успішних за перюд 2014 – 2019 рр. Саме так її оцінювали президент П. Порошенко, прем'єр-міністр В. Гройсман, послы країн ЄС. Згідно досліджень різних соціологічних служб населення країни також сприймає цю реформу здебільшого позитивно. Лише 23 % оцінили її негативно, решта громадян сприймають її позитивно або нейтрально. За даними Київського міжнародного інституту соціології, 58 % мешканців України у 2019 р. вважали, що реформа децентралізації потрібна.

Сутність децентралізації полягає у посиленні місцевого самоврядування шляхом передачі на місця максимальної кількості повноважень і наділення їх достатніми ресурсами; праві громади самій розпоряджатися власними земельними ресурсами; врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад; запровадження інституту префектів; запровадження нового територіального поділу України зі зменшенням кількості районів (повітів); подальший розвиток форм прямого народовладдя. Всеохопність і багаторівневість децентралізації обумовлює залежність її результатів від того, у якій сфері проводяться зміни, від початкового рівня розвитку територіальної громади і наявності в неї необхідних ресурсів та інфраструктури, загальнонаціональних політичних та економічних процесів. Розглянемо реалізацію цих аспектів реформи на прикладі міста Дніпро.

У порівнянні з сільськими громадами або невеликими містами місто на Дніпрі на 2014 р. володіло достатніми стартовими можливостями для успішного розвитку: потужні людські й інтелектуальні ресурси, наявність великої кількості підприємств, культурні та історичні традиції. Місто дає державі 10 % ВВП і 16 % валютних надходжень. Негативні початкові умови мали, скоріше, не місцевий, а загальнонаціональний характер: зношеність транспортної і комунальної інфраструктури, неефективне управління, брак досвіду у впровадженні децентралізації, корупція.

Фінансову основу децентралізації мав закласти перерозподіл зібраних податків на користь місцевих бюджетів. У засобах масової інформації прозвучало багато критичних зауважень щодо реалізації цього аспекту реформи. Зазначалося, що внаслідок реформи на місцях стало залишатися коштів не набагато більше або навіть менше, ніж до реформи. Втім, офіційна статистика наполягала на тому, що за час проведення реформи доходи місцевих бюджетів зросли більш як вдвічі, а рівень виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) значно вище у порівнянні з усіма іншими місцевими бюджетами. Більше того, уряд нерідко критикував місцеві громади за неспроможність або небажання повністю освоїти свої бюджети, неефективне їх використання, зберігання бюджетних коштів на депозитах.

Не вдаючися у тонкощі цієї дискусії, зазначимо, що у Дніпрі кожен мешканець міста може на власні очі побачити позитивні зміни у ремонті автошляхів і тротуарів, міжбудинкового простору, середніх навчальних закладів, в освітленні вулиць, оновленні муніципального транспорту, ремонті ліфтів, мостів, будівництві метро, облаштуванні парків і скверів, реалізації культурних і соціальних програм. Далеко не завжди ця діяльність позбавлена неякісного виконання робіт і корупційних схем, але все ж робить міський простір більш комфортним для проживання, створює оптимістичні очікування. Попри всі недоліки, ремонт Нового мосту за кошти міського бюджету справді став нічим докором центральному уряду і відповідальним рішенням місцевої влади. Високий рівень наполегливості і відповідальності продемонстрував мер Дніпра Б. Філатов і при вирішенні питання про будівництво нового міського аеропорту. Разом з тим, такі позитивні зміни повинні поступово перейти у сприйнятті громадськістю з категорії «героїчних звершень» місцевої влади в категорію звичайного виконання нею своїх прямих обов'язків.

Право ОТГ самим розпоряджатися своєю землею також слід оцінювати позитивно. Це сприяло розробці проєктів по створенню у Дніпрі індустріального парку, експо-центру, агропарку, канатного метро, гольф-клубу, сміттєпереробного комплексу та ін. Однак приклад мера Львова А. Садового, репутація якого суттєво підірвана скандалами навколо сміттєзвалища у Грибовичах, проєкту будівництва сміттєпереробного

заводу та продажем земельної ділянки під індустріальний парк, ілюструє ризики, пов'язані з цією делікатною темою.

Врахування історичних та культурних особливостей громад стимулює розвиток локального патріотизму і туризму, культивування самобутності Дніпра. Заходами міської влади в цьому напрямі стали створення «Агенства розвитку Дніпра», комунального підприємства «Етнографічні парки Дніпра», прийняття на 2018 – 2020 рр. програми розвитку історії міста і місцевої ідентичності «З Україною в серці» тощо.

Разом з тим, міській владі варто дещо змінити фокус капіталовкладень. Реконструкція інфраструктури, реалізація великих будівельних проєктів втратить своє значення, якщо буде втрачено людський потенціал міста. Молодь, кваліфіковані робітники, люди інтелектуальної праці масово залишають Дніпро, мігруючи до столиці та інших країн. Деградація науки, інженерних кадрів, системи середньої, професійної і вищої освіти набуває незворотнього характеру. Прийшов час для програм підтримки цих категорій населення через забезпечення їх доступним житлом, місцевих доплат бюджетникам, програм прямого фінансування молодих сімей. Зрозуміло, що ці заходи лежать, у першу чергу, в сфері відповідальності центральної влади, але зволікання з вирішенням цих проблем дорого обійдеться самому місту.

На цьому шляху масштабний національний проєкт перерозподілу влади між центром і громадами стикається з багатьма ризиками. Так, кошторис Дніпра у 2019 р. сягнув близько 15 млрд грн, а бюджет розвитку – 4,2 млрд. Однак бюджет 2020 року складе тільки 13 млрд грн, а бюджет розвитку – близько трьох мільярдів гривень. Перерозподіл коштів на користь центрального бюджету викликав побоювання у згортанні реформ та заяви Б. Філатова про необхідність законодавчо закріпити незворотність децентралізації, створити умови для довгострокового планування.

Також серед проблем, які гальмують процес децентралізації, варто відзначити прогалини в законодавстві, необхідність чіткого розмежування владних повноважень та запровадження механізму державного контролю над місцевим самоврядуванням, брак кваліфікованих кадрів, спроби повністю перекласти на місцеві бюджети соціальну сферу. Фундаментальним ризиком неправильної реалізації реформи може стати посилення місцевих владних і бізнесових кланів, феодалізація країни, посилення відцентрових тенденцій. Запобігання негативному розвитку подій має бути покладено на інститут префектів, який повинен стати наступним етапом реформи. Пошук балансу між управлінською і фінансовою самостійністю місцевих громад, з одного боку, та контролюючими і стимулюючими функціями центральних органів влади, з іншого – є нагальним завданням українського суспільства, експертного співтовариства, законодавчої і виконавчої гілок влади.

Світлана ТИХОНОВСЬКА

магістрантка 2-го курсу

«Публічне управління та адміністрування» ЗНУ

ОСНОВНІ ЕТАПИ ГЕНЕЗИ ОСМИСЛЕННЯ ДІАЛОГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В НАДАННІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю ґрунтовного дослідження діалогічних комунікацій в іміджуванні в публічному управлінні в органах місцевого самоврядування. Вектор входження в Європейський союз, формування оцифрування інформації, тобто перехід інформаційного поля на цифрові технології в цифровому суспільстві має дуже вагомий вплив на публічне управління, а тому актуалізує мою досліджувану тему: діалогічні комунікації в іміджуванні в місцевому самоврядуванні.

Сьогодні формується нова сучасна інформаційна цивілізація з усіма можливими оцифрованими даними та інформаційними комунікаціями, формується нова медіа-сфера, тому публічне управління як основний інститут суспільства повинен реагувати, і тому моя тема магістерської роботи набуває не аби якої ваги та значущості.

В результаті мого дослідження:

Ми виокремили латентний етап філософського осмислення діалогу, який першим розпочав вивчати і дав визначення Сократ, від його системи маєвтики.

Маєвтика – це специфічний прийом встановлення істини у бесіді або суперечці, коли за допомогою майстерно поставлених питань і отриманих відповідей співрозмовник послідовно підводиться до істинного висновку. Учень Сократа Платон заснував відому філософську школу, де вивчали такі науки як: діалектика, аналітика, методологія, філософія, індуктивні і дедуктивні методи пізнання. Платон присвятив життя філософським та науковим працям над своїми «Діалогами» [1]. Ще один учень Сократа Ксенофонт, написав багато творів, використовуючи широкий матеріал з діалектики і етики [2].

Тобто перший етап розвитку діалектики – це становлення філософії вивчення діалогу як отримання мудрості та взаємодії.

Діалоги в подальшому розглядалися в рамках філософії, но по відношенню до публічного управління. Наприклад, у Аристотеля, Д. Локка, Т. Гоббса вони розглядалися в політичній призмі.

Діалогові комунікації, які розглядалися в рамках діалектики, як публічного управління перейшли в діалектику в теорію розвитку (друга стадія розвитку діалектики – діалектика німецьких філософів).

Родоначалник німецької класичної філософії І. Кант намагався поставити і спробувати вирішити проблему діалектики взаємозв'язку

та взаємопереходу чуттєвого та раціонального у пізнанні; їх необхідність та несумісність – в антиноміях. Відомі праці «Про хибні тонкощі чотирьох фігур силогізмів», «Досвід залучення до філософії поняття від’ємних величин» [3].

Й. Фіхте розкрив внутрішню структуру одного з головних законів діалектики – закону єдності і боротьби протилежностей, почавши спробу об’єднати усередині активного, вільного, творчого суб’єкта буття і свідомість, практичне і теоретичне, природу і людину, суспільство і особистість. Головний його твір «Науковчення». Ф. Шеллінг, розглядав теорію перетворення протилежностей. Відомі праці: «Система трансцендентального ідеалізму», «Філософські дослідження сутності людської свободи» [3].

Філософ І. Гегель, створив систематичну теорію діалектики. Головна ідея вчення Гегеля – це взаємопроникнення і примирення. Центральне поняття діалектики – розвиток – характеристика діяльності світового духу, його надруки в царині чистої думки у висхідному ряду чимраз конкретніших категорій. В своїх працях «Феноменологія духу» і «Наука логіки» Гегель розкриває діалектику абсолютного духу [3].

Смисл Гегелевого методу був метафізичним: прагнення встановити порядок первинності чи «ступенів реальності», за якими думка може піднятися від видимостей до Абсолютної Ідеї. Розвиток розумної діалектики є найбільшим історичним досягненням Гегеля.

Діалектика Фейєрбаха – це самостійна форма діалектики – діалогічна діалектика. Праці: «До критики філософії Гегеля», «Основні положення філософії майбутнього» [3].

Третя стадія розвитку діалектики: матеріалістична діалектика, або діалектичний матеріалізм. Діалектика розглядалася як логічний метод, унікально придатний для об’єкта, що безперервно розвивається, і до виявлення «необхідності» у його розвитку.

Матеріалізм і діалектика дозволили відкрити феномен повторюваності у суспільних процесах і довести, що й суспільство, а не тільки природа, розвивається за певними законами, виділити окремі етапи в його розвитку, які були названі суспільно-економічними формаціями, по-новому оцінити роль народних мас та окремих особистостей в історії, дати своє розуміння причин виникнення і функціонування держави, соціальних класів, їхньої боротьби між собою, показати еволюцію сім’ї та ін. Головна концепція марксизму – знищення однієї протилежності іншою.

Особливе місце в історії діалектики посідає італійський філософ Б. Кроче, який створив концепцію, що розширює межі всієї класичної і післякласичної діалектики. Він вбачав у діалектиці безкінечний процес, який розвивається не через боротьбу протилежностей, а є їхнім синтезом, з якого в історію приходять нове, яке визначає поступ духу. Основна праця – чотири томна «Філософія духу».

Окрім діалектики окремим напрямком був пошук культури діалогу, що і визначило діалогову філософію. Цим наприклад, займалися такі соціологи як М. Бубер, М. Бахтін та інші. Згідно Бубера, можливі два варіанти діалогу: «Я і Ти» і «Я і Воно». Філософ М. Бахтін розглядав діалог як принцип філософії. Діалогічний принцип включає в себе ідею подієвості буття, його неповторної у кожній точці творчої напруги, що виходить за межі будь-яких апріорних уявлень. Автор робіт: «До філософії вчинку», «Питання літератури і естетики», «Естетика словесної творчості».

Видатний вчений, Б. Кедров багато вивчав та написав досліджень про діалектику. П. Бергер разом з Т. Лукманом написав монографію «Соціальне конструювання реальності, де вони розглядали конструювальну парадигму в соціології.

Українська школа діалектичного підходу представлена такими видатними філософами та соціологами, як П. Копнін, С. Кримський, О. Злобіна. Теоретичне осмислення теми дослідження базується як на класичних підходах так і сучасних працях науковців та управлінців, таких як В. Воловик, М. Корецький, В. Гамаюнов, Н. Багаутдінова, О. Оболенський, О. Поважний, В. Сиченко, О. Мордвінов, П. Петровський, І. Дробот, В. Куйбіда, І. Колосовська, В. Загорський, та багато інших.

Становлення теорії комунікацій.

Формула комунікативного процесу Г. Ласвелла відбиває структуру комунікаційного процесу, модель дослідження цього процесу, його структури та окремих елементів, виявляючи роль масових комунікацій в політичному і суспільному житті.

З 90 років ХХ ст. починається вивчення публічного управління. Прямі комунікації виконавчої влади із суспільством, як один з різновидів державних комунікацій, є спілкуванням з населенням задля надання йому встановлених нормативних послуг.

Окрема теорія з’явилась в технологізації комунікацій через переговори, через взаємозв’язок, який вибудовується в рамках вивчення діалогу.

Будь-який різновид переговорного процесу – це завжди ділова, цілеспрямована розмова, предметний контакт. Стиль переговорів завжди повинен орієнтуватися на отримання конструктивного результату.

Метод принципу переговорів Гарвардської школи, що розроблений американськими фахівцями Р. Фішером і Б. Юрі полягає в тому, щоб вирішувати проблеми, виходячи з суті справи, а не торгуватися з приводу позицій учасників і викладений у книзі «Шлях до порозуміння: перемови без поразки».

Німецька школа переговорів (К. Бредемайер) синтезує знання про засоби масової інформації і техніки комунікації, розробила свою методику і поклала початок телетренінгу.

К. Бредемайера називають «Доктор діалектики». Автор книги :

«Чорна риторика. Влада і магія слів». Кремлівська школа (І. Павлов, М. Бернштейн, В. Козлов) спеціалізується здебільшого на жорстких переговорах.

Поступово технології спілкування та комунікування переміщуються зі школи переговорів в електронні комунікації, відбувається діджиталізація, тобто переведення інформації в цифрову форму.

Усі технології, які відпрацьовуються у школах переговорів у подальшому всі йдуть для використання вивчення діалогічних комунікацій в публічному управлінні.

Міжнародні переговори один із політичних (дипломатичних) мирних засобів вирішення міжнародних спорів. Переговори означають прямиий контакт сторін із метою досягнення взаємно прийнятної рішення і, як правило, передують іншим засобам вирішення спорів [4].

В умовах сучасної України використовуються медіаторні принципи.

Медіація – це переговори за участі нейтрального посередника, котрий організовує процес переговорів таким чином, що сторони самі знаходять обопільно прийнятне рішення, для отримання незвичного результату.

У сучасній філософії з'явився напрямок комунікативної філософії. Його ідея – ідеальна комунікація, або трансцендентна прагматика і трансцендентна риторика. Комунікація між різноманітними суспільними осередками, організаціями, установами має бути не конфронтативною, а толерантною та ефективною. Наприкінці ХХ ст. комунікації набули глобального і космічного змісту [5] Зараз почалось осмислення глибинної сутності комунікацій в межах міждисциплінарних досліджень або меганаукових розробок.

Дж. Гербнер, а за ним Г. Почепцов [6] виділяли такі етапи у розвитку комунікації:

– доіндустріальний («обличчям до обличчя»). Такий процес спілкування був властивий усій спільноті і мав вигляд переважно міжособистісної, інтерперсональної комунікації, що відбувалася у формі діалогу або монологу;

– друкований (створений першою індустріальною революцією і характеризується появою масової аудиторії);

– телевізійний (з'явився завдяки другій індустріальній революції).

Отже, як діалогічна діалектика, так і діалектика як метод логічного мислення та пізнання за своєю сутністю є одна і та ж діалектика. Таким чином, підбиваючи підсумки ми бачимо на історичних етапах як поступово розвивалося поняття діалектики.

На сучасному етапі розвитку комунікативних теорій з'явилася комунікативна теорія в публічному управлінні. Публічне управління як суспільне явище надзвичайно гостро відчуває потребу у встановленні та підтриманні сталих комунікативних зв'язків між його суб'єктами й об'єктами, використанні спеціальних засобів інформаційного обміну,

завдяки яким забезпечується та безпосередньо здійснюється управлінський процес [7].

Список використаної літератури

1. Платон. Избранные диалоги, Москва. Художественная литература. – 1965. – 440 С.
2. Антология мировой философии в 4-х томах, част. 1, Москва.: Мысль. – 1969. – 576 С.
3. Антология мировой философии в 4-х томах, част. 3, Москва.: Мысль. – 1971. – 760 С.
4. Українська дипломатична енциклопедія. Т. 2. – Видавництво «Знання України». – 2004. С. 274.
5. Бебик В. М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка публік рилейшнз: монографія. К.: МАУП, 2005 – 438 С.
6. Почепцов Г., Теория коммуникации. Ваклер. – 2001. – 367 С.
7. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні, навчальний посібник, Дніпропетровськ, ДРІДУ. – 2015. – С. 3

Христина ХАЩИНА

к.соц.комун., ХарПІДУ НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕЛИКИХ МІСТ В УКРАЇНІ

Головним формоутворюючим чинником, що визначає конституційно-правовий статус і структуру міських органів влади, є національне законодавство, тобто уся сукупність законів та підзаконних актів, які так чи інакше закріплюють правовий статус міста, встановлюють його функції, компетенцію міської влади, відповідальність органів міської влади та їх посадових осіб.

Великі міста завжди відігравали провідну роль у розвитку держав, формували соціальне середовище буття людини. Переміщення центру уваги в управлінні процесами соціально-економічного розвитку безпосередньо на місця – об'єктивна вимога часу. Вона потребує чіткого розподілу повноважень між ланками управлінського ланцюга: центр – область – район – місто, село, селище і між радами і державними адміністраціями. З цією метою потрібно використовувати правові методи, до яких відносяться законодавчі та нормативні акти, різноманітні положення, зокрема про статус області, великих міст, адміністративних районів, про планування, регіональні програми та інші [2, с. 26].

Муніципальні відносини є окремою і великою за обсягом частиною конституційних правовідносин, і тому вони потребують комплексного, зваженого і наукового підходу до правового регулювання усіх питань,

що виникають в процесі функціонування адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід забезпечить ефективний розвиток і функціонування системи місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для подальшого прогресу України як демократичної, соціальної, правової держави.

Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають міста як самостійні одиниці адміністративно-територіального устрою, які є носіями місцевого самоврядування, суб'єктами економічної та фінансової діяльності. Разом з тим, значення цього Закону для становлення органів влади в містах важко переоцінити, оскільки саме цей Закон «поклав початок створення правової бази, яка визначає повноваження органів самоврядування і є основою для прийняття інших нормативно-правових актів, які формують конституційно-правовий статус міста» [3, 6]. Окремі аспекти функціонування міст регулюються актами Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто підзаконними нормативними актами, які мають значну роль у становленні інституту конституційно-правового статусу великих міст. В основному ці акти конкретизують законодавчі повноваження, а також питання, віднесені до їх компетенції.

Становлення і розвиток в Україні місцевого самоврядування в містах супроводжується необхідністю вирішення широкого кола проблем, які торкаються інтересів міського самоврядування, зокрема таких, як питання підвищення економічної самостійності міст, надання окремим містам особливого статусу, запровадження та реалізація на території України економіко-правових експериментів з метою подальшого розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць на всій території України.

Законодавство з питань державного управління регіонального розвитку складається з Конституції України, законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; «Про розмежування земель державної та комунальної власності». Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб

місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; «Про основи містобудування»; «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Основи законодавства України про культуру»; «Основи законодавства про освіту»; «Про охорону здоров'я»; «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо [5].

Концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Це «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» та «Європейська хартія про місцеве самоврядування».

У Всесвітній Декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування передовсім має бути визнане як принцип в Конституції країни, або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1) [1]. Ця ж ідея проводиться і в Європейській хартії згідно із ст. 2 якої принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни і по можливості – в її конституції.

1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [4].

Окрім цього, в Україні розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, яка визначила цілі та пріоритети державної регіональної політики до 2020 року, механізми та інструменти її реалізації, систему моніторингу та оцінки результативності реалізації. Доцільність підготовки нового стратегічного документа, розробленого відповідно до європейських стандартів, зумовлено зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів України протягом останніх років [5].

Отже, сьогодні в Україні існує система законодавчих та підзаконних актів, які певною мірою визначають конституційно-правовий статус великих міст. Однак багато питань залишаються неврегульованими. Тому вкрай необхідно у сучасних умовах прискорити процес прийняття низки спеціальних законів, що буде сприяти більш конкретному визначенню конституційно-правового статусу міста і зміцненню його економічного і політичного потенціалу. При проведенні адміністративно-територіальної реформи необхідно приділити певну увагу великим містам, використовуючи досвід зарубіжних країн (муніципальне співробітництво, створення спеціальних округів, зменшення кількості

органів місцевого самоврядування), з метою максимального стимулювання їх економічного розвитку на державному рівні.

Список використаної літератури

1. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 65 – 69.
2. Гуторова О. О. Територіальне управління : навч. посібник / О. О. Гуторова. – Х.: Харк. нац. аграр. ун-т. – Х.: ХНАУ, 2017. – 261 с.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : [http// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Офіційний портал Верховної ради України. – Режим доступу : [http// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Олена ФОРА

*головний спеціаліст відділу з ретроконверсії №1
застосування пенсійного законодавства
Головного управління Пенсійного
фонду України в Дніпропетровській області*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ НЕЗАХИЩЕНИМ ВЕРСТВАМ НАСЕЛЕННЯ

У наші дні поглиблення економічної кризи та супутніх процесів в українському суспільстві призводить до суттєвого зростання соціального напруження, у тому числі з причини збільшення чисельності вразливих груп населення, що потребують соціальної підтримки з боку держави. У зв'язку з цим виникає об'єктивна необхідність правового регулювання питань, пов'язаних зі створенням ефективної системи соціального захисту в країні. Вперше терміни «соціальна захищеність» та «соціальна безпека» з'явилися в США для позначення системи заходів, що захищають будь-якого громадянина від економічної та соціальної деградації внаслідок безробіття, хвороби, народження дитини, професійного захворювання, виробничої травми, старості та втрати годувальника. Соціальний захист є необхідним елементом будь-якої розвиненої держави. Держава забезпечує соціальний захист населення шляхом

встановлення основних соціальних гарантій, механізму їх реалізації і функцій надання соціальної підтримки.

В Україні налічується понад 130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат за соціальною та професійною ознакою. Водночас усі пільгові, у тому числі соціально незахищені, категорії громадян мають право на більш як 120 видів пільг, а також понад 60 видів грошових трансфертів – соціальних і компенсаційних виплат населенню. В українському законодавстві надання соціальних послуг регулюється в чотирьох умовних сферах:

- діти, сім'я, молодь – Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» та підзаконні акти;
- пенсіонери, ветерани – закони України «Про соціальні послуги», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;
- громадяни з особливими потребами – Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»;
- соціальні групи «ризик» (бездомні, звільнені з місць позбавлення волі, ВІЛ-інфіковані тощо) – Закон України «Про основи соціального обліку бездомних громадян та безпритульних дітей» тощо.

Система надання соціальних послуг ґрунтується на Конституції України і регулюється більше ніж 50 законами та понад 120 підзаконними нормативно-правовими актами, що визначають схеми соціальної підтримки нужденних відповідно до міжнародних договорів України з питань надання соціальних послуг, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Однак на практиці подібна громізка законодавча база за відсутності координації між різними нормативно-правовими документами породжує «паралельні» системи соціальних послуг, які в окремих випадках вступають навіть у суперечність. Базовим документом для запущеного ще на початку 2000-х процесу реформування соціальної політики в нашій державі став Закон України «Про соціальні послуги» № 3143, прийнятий Верховною Радою України у 2003 р., що встановлює основні цілі та принципи надання соціальних послуг, а також основні напрями державної політики з питань надання соціальних послуг. У 2007 р. уряд схвалив «Концепцію реформування системи соціальних послуг» № 178. Проте вона не була реалізована в повному обсязі «внаслідок відсутності законодавчого регулювання питань, зокрема, щодо формування соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і запровадження стандартизації зазначених послуг», – ідеться в «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» від 8 серпня 2012 р. № 556-р, що припинила чинність Концепції. Досягнення цілей Стратегії передбачало розробку

плану заходів з її реалізації та фінансових розрахунків – відповідний документ «План заходів на 2013 – 2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» було затверджено 13 березня 2013 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України. За словами експертів, ця Стратегія дала змогу здійснити певні кроки в напрямі запровадження системної реформи у сфері надання соціальних послуг.

У березні 2016 р. Кабінет Міністрів України схвалив «Стратегію подолання бідності», два з трьох основних напрямів якої передбачали реформування системи соціальних послуг, а також затвердив згідно з «Планом дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік» розроблення проекту акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення «Стратегії розвитку системи надання соціальних послуг до 2022 року». Саме цей документ у найближчій перспективі визначатиме мету та основні завдання реалізації державної політики у сфері надання соціальних послуг в Україні. Виходячи з оприлюдненого на сайті Бюро соціальних та політичних розробок тексту проекту Стратегії, на цьому етапі одним з важливих завдань реформування визначається координація між процесами модернізації системи надання соціальних послуг та впровадження механізмів децентралізації влади.

Реформа місцевого самоврядування та фінансова децентралізація стала додатковим викликом для реалізації завдань соціальної політики в Україні. В умовах проведення структурних реформ повноваження щодо планування, фінансування та організації надання соціальних послуг передається органам місцевого самоврядування. Суттєвою перешкодою на шляху впровадження системи надання соціальних послуг на місцевому рівні стає також недосконала система фінансування соціальних установ та закладів з боку органів місцевого самоврядування. По-перше, занадто складна система цільових груп та зобов'язань держави заважає місцевій владі визначати пріоритети фінансування у сфері соціальних послуг. По-друге, з причини нестачі фактичних коштів у місцевих бюджетах, соціальна допомога, як правило, фінансується за залишковим принципом щодо таких пріоритетних напрямів фінансування, як медицина та освіта.

Окрім проблемні питання виникають у зв'язку з переходом від бюджетного фінансування відповідних державних установ до програмного фінансування на конкурсних засадах суб'єктів-надавачів соціальних послуг, у тому числі з недержавного сектору, що вимагатиме створення та ведення відповідного реєстру. Передбачається, що введення в практику на законодавчому рівні грошових компенсацій приватним суб'єктам з боку держави або місцевого бюджету сприятиме виведенню їх «з тіні» та стане стимулом для входження до новоствореного реєстру.

17 січня 2019 р. Верховна Рада ухвалила чергову редакцію Закону України «Про соціальні послуги». Законом встановлюються основні

організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику, подолання складних життєвих обставин та/або мінімізацію їх наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, а також визначаються різновиди соціальних послуг за типами, наприклад екстренна, постійна, тимчасова або одноразова допомога; соціальна профілактика, соціальна підтримка та соціальне обслуговування.

Варто відзначити, що подальше зволікання з реальною модернізацією системи соціального захисту в нашій державі вочевидь становить загрозу для її майбутнього розвитку.

1. Миськевич Т. Реформування системи надання соціальних послуг в Україні Т. Миськевич // Громадська думка про правотворення. – 2019. – № 4 (169). – С. 12 – 16. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2019/4.pdf>.

Ірина ШУМЛЯЄВА

*к.держ.упр., доцент кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ОСОБЛИВОСТІ НОРМОТВОРЕННЯ НА РІВНІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Локальна правова діяльність на місцевому рівні, як і будь-яка інша, може розглядатися як організаційно оформлена, встановлена процедурна діяльність органів місцевого самоврядування зі створення правових норм або визнання правовими тих правил поведінки, які існують в суспільстві на певному етапі розвитку. Прийняття та реалізації актів органів місцевого самоврядування залежить від вирішення важливого теоретичного питання щодо співвідношення між суміжними категоріями, зокрема правотворчістю та нормотворчістю на локальному рівні.

Правотворчість розглядають як форму владної діяльності держави, а в окремих випадках також безпосередньо народу, що спрямована на формулювання чи санкціонування нормативно-правових актів, за допомогою яких у діючу систему права запроваджуються нові, змінюються чи скасовуються існуючі норми права [3]. На думку С. Гусарова, для правотворчості, як особливої форми діяльності компетентних державних органів, уповноважених громадських організацій, народу щодо встановлення, зміни чи скасування юридичних норм, характерні такі ознаки: здійснення передусім державою, яка може делегувати ці повноваження іншим суб'єктам права; наявність організаційної спрямованості; видання актів права згідно із компетенцією відповідного правотворчого органу; відображення у створенні нових норм права, зміні

або скасуванні чинних; здійснення у межах, встановлених процесуальними нормами (процедурами) [1, с. 58].

У деяких випадках правотворчість ототожнюється із правотворчою діяльністю і навіть з нормотворчістю. Проте така позиція викликає сумніви через те, що поняття правотворчої діяльності є більш широким щодо правотворчості, відрізняючись не тільки за процедурою, але й за суб'єктним складом і ступенем правової регламентації. Щодо відмінностей між правотворчістю та нормотворчістю, то правотворчість розглядають як «творення права», тоді як нормотворчість як «творення норми». На думку М. Теплюка, нормотворчість є більш загальним поняттям ніж правотворчість, виступаючи родовим поняттям щодо творення соціальних норм, одним з різновидів якого є права нормотворчість [4, с. 94]. Як відзначає Ю. Лепех, правотворчість та нормотворчість співвідносяться між собою як ціле та частина, оскільки кінцевим результатом правотворчості є створення правових норм, а нормотворчості – нормативно-правові акти [2, с. 229 – 230].

Не зупиняючись більш ґрунтовно на аналізі існуючих думок науковців щодо сутності названих понять, слід відзначити, що дана дискусія обумовлена відсутністю чітких законодавчих визначень щодо правотворчості (у тому числі законодавчої та законотворчої діяльності) та нормотворення. Зв'язок правотворчості та нормотворчості виражається в тому, що вони не можуть бути сталими та загальмувати на певному етапі, оскільки постійно розвиваються, зважаючи на динамізм суспільних відносин, виникнення нових потреб громадського життя, що вимагає відповідного правового регулювання. Крім цього, обидва поняття, об'єднані таким спільним елементом як права норма, можуть розглядатися у широкому та вузькому аспектах. У вузькому розумінні – це процес створення правових норм компетентними органами публічної влади, у широкому аспекті цей процес деталізується на рівні певних стадій від моменту усвідомлення виникнення необхідності у прийнятті відповідних норм до їх публікації та доведення до відома суб'єктів правозастосування (практичної реалізації).

Прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР стало початком нового періоду, пов'язаного з формуванням системи нормативних актів представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. До його змісту було включено спеціальну ст. 59, яка стосується виключно актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також ст. 73 щодо обов'язковості актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Слід відзначити, що стосовно регіонального рівня місцевого самоврядування законом виокремлено тільки те, що голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Правові акти органів місцевого самоврядування займають особливе

місце в системі підзаконних правових актів України, оскільки є вагомим втіленням народовладдя, закріпленого на конституційному рівні. Їх наближеність до населення та спрямованість на забезпечення інтересів членів територіальних громад відповідно пов'язують їх реалізацію з активною участю громадян, що мешкають на відповідній території.

Нормотворення на рівні місцевого самоврядування зумовлено особливістю відповідних актів, зокрема тим, що вони приймаються з питань місцевого значення; існуванням двох основних способів прийняття локального правового акту (безпосередньо населенням на місцевому референдумі або органом чи посадовцем місцевого самоврядування); належним документальним оформленням; обов'язковістю для виконання на території відповідних громад; встановленням або зміною загальнообов'язкових правил (нормативний акт); підзаконністю, що означає незаперечність Конституції України, законам та іншим нормативним правовим актам; узгодженістю та органічним зв'язком і взаємодією правових актів на регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, такі акти можна визначити як документально оформлені рішення, що приймаються територіальними громадами або органами місцевого самоврядування з питань місцевого значення у межах їх повноважень, передбачених законами України, з метою встановлення або зміни загальнообов'язкових правил, обов'язкові для виконання на відповідній території.

Як вбачається, на законодавчому рівні має бути більш детально розкрито питання правотворчої та нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема й регіонального рівня, зважаючи на процес децентралізації, що має місце в Україні. В умовах значної тривалості законодавчого процесу та внесення відповідних змін, вирішення проблем підвищення якості нормотворчості органів місцевого самоврядування нині покладається власне на самі ці органи, а також місцеві державні адміністрації шляхом розробки різних методичних рекомендацій з оформлення проектів різного роду актів із акцентуванням уваги на дотриманні правил юридичної техніки. Важливим напрямом є здійснення моніторингу стану нормативно-правової бази та своєчасного внесення змін до нормативних актів локального рівня, обов'язки щодо якого повинні бути покладені на постійно діючий спеціалізований відділ (для органів місцевого самоврядування міського, районного або обласного рівня) або відповідальну посадову особу (для селищних та сільських рад, районних у місті рад). Слід також зауважити, що посилення уваги до цих питань на місцевому рівні має поєднуватися із активним залученням до такої діяльності й центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства юстиції України, зважаючи на інтенсивне оновлення вітчизняного законодавства на сучасному етапі, що сприятиме покращенню якості нормотворення органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Гусаров С. Поняття та сутність правотворчості в Україні / С. Гусаров // Південноукраїнський правничий часопис. – 2015. – № 2. – С. 56 – 59.
2. Лепех Ю. Питання про співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість» / Ю. Лепех // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2016. – № 855. – С. 225 – 231. – (Сер. «Юридичні науки»).
3. Теорія держави та права : підруч. / [Э. О. Гіда, С. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко, Ю. В. Кривицький, Д. О. Тихомиров]. – Київ : КНТ, 2011. – 576 с.
4. Теплюк М. О. Правотворчість як діяльність, пов'язана з правом / М. О. Теплюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 12. – С. 90 – 97.

Павло ЩЕРБАКОВ

*к. е. н., доцент, заступник директора
ДРІДУ НАДУ*

НОРМАТИВНЕ ПІДГРУНТЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, а також подальший розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг (далі ЦНАП) є нині пріоритетними напрямками у сфері реформування місцевого самоврядування в Україні. За час реформи було здійснено низку важливих заходів з метою наближення адміністративних послуг до громадян, покращення якості обслуговування споживачів послуг, прийнято закони, які надають можливість децентралізувати частину повноважень центральних органів виконавчої влади щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад. З 1 січня 2014 року в Україні почали свою роботу Центри надання адміністративних послуг. Створення таких центрів має на меті скоротити час надання адміністративних послуг, уникнути утворення черг та спростити процедуру видачі необхідних документів громадянам, зокрема, через звернення тільки в одну установу – ЦНАП. Станом на 10 жовтня 2019 року в Україні функціонує 806 ЦНАПів, з них 147 – в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) [1].

Правовою основою надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні сьогодні є Конституція України [2], закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], «Про адміністративні послуги» [4], «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Податковий кодекс України та інші

нормативно-правові акти, які регулюють питання надання послуг органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у сфері їхнього управління.

Формування нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері надання адміністративних послуг почалося у 2006 р. зі схваленням Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція) [5]. У Концепції Урядом було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні задачі.

З 2006 року після затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, питання надання адміністративних послуг стало одним з пріоритетних в державній політиці. Так, у 2009 році практично щомісяця приймалося по декілька урядових рішень з проблематики адміністративних послуг, зокрема були прийняті постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737, якою було затверджено Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг, постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532 «Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг».

З метою створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг 6 вересня 2012 р. було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) [4], що містить чимало позитивних новацій. Насамперед, це акцентування на ідеї служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг. Законом визначено правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Експерти визначають, що цей нормативний документ був довгоочікуваним і значною мірою інноваційним.

На виконання вимог Закону прийнято низку підзаконних актів, зокрема, такі Постанови Кабінету міністрів України:

- Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг;
- Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги;
- Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг;
- Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг;
- Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для

надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг;

– Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг.

16 травня 2014 р. Розпорядженням Кабінету міністрів України № 523-р. відповідно до частини сьомої ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Але, поки що не в усіх утворених центрах надання адміністративних послуг забезпечено надання послуг належної якості.

Окрім положення нової редакції Закону України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)» забезпечують перерозподіл надходжень державного та місцевих бюджетів у зв'язку з передачею органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям повноважень з надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Ці зміни забезпечать фінансову складову питання перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою щодо надання адміністративних послуг.

У рамках здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в 2015 – 2016 р.р. було прийнято низку нормативних актів, норми яких спрямовані на розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг.

Так, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» передбачено делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг. Повноваження з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців передаються органам місцевого самоврядування, місцевим держадміністраціям, нотаріусам і банкам. Це має забезпечити відкритість і прозорість надання адміністративних послуг, послуги надаватимуться оперативно та своєчасною, кількість відповідних процедурних дій буде мінімізоване.

Завданням реформи у цій сфері є надання публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа.

Зміни у Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» сприятимуть спрощенню процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Крім того, врегульовуються питання, пов'язані з передачею відповідних повноважень органам місцевого самоврядування.

У 2016 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р. схвалено «Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні» [6]. Для досягнення мети даної концепції має бути забезпечено виконання комплексних заходів за такими напрямками: оптимізація порядків надання адміністративних послуг; визначення та планування стадій розвитку системи електронних послуг; формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг; підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг.

Реалізація Концепції дасть змогу, зокрема: покращити якість надання адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання відповідно до європейських вимог; підвищити ефективність роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності та підзвітності; забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян та суб'єктів господарювання у сучасних економічних умовах; зменшити ризик корупції під час надання адміністративних послуг; покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність держави; стимулювати розвиток інформаційного суспільства в Україні.

У 2019 році прийнято низку нормативних документів, що спрямовані на подальший розвиток системи надання адміністративних послуг, зокрема, у напрямі диджиталізації.

Постановою Кабінету міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 714 внесено актуальні зміни до «Примірного положенні про центр надання адміністративних послуг» та «Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг».

Постановою Кабінету міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 714 також визначено «Особливості діяльності територіального підрозділу центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці, утворених в об'єднаній територіальній громаді» та «Особливості діяльності територіального підрозділу центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці».

4 вересня 2019 р. опублікований Указ Президента № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг». Указ видано з метою утвердження функціонування сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі

адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг. Зокрема, указ передбачає поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму та оприлюднення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади щоквартальних звітів про стан реалізації відповідних заходів з відображенням інформації про послуги, переведені в електронну форму, та послуги, порядок та умови отримання яких спрощено.

Даним указом Кабінету міністрів України доручено спростити надання публічних послуг. Зокрема, Уряд має впровадити єдині вимоги до надання публічних послуг, у тому числі ключових показників ефективності, граничного часу очікування та показників задоволеності суб'єктів звернення.

Список використаної літератури

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/main/monitoring>.

2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.

4. Про адміністративні послуги : закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277762>.

6. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лист. 2016 р. № 918-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>.

СЕКЦІЯ 2

Напрями розвитку законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування

Наталія ГОНЧАРУК

д.держ.упр., професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

Леся ПРУДИУС

д.держ.упр., заступник директора УШУ – керівник центру оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби Української школи урядування

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року визначено, що основними складовими елементами реформи державної служби, зокрема, є: подальше вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження та фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників [1]. Правові аспекти реформування системи оплати праці державних службовців прописані в Законі України «Про державну службу» та в Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [2; 3].

Законом України «Про державну службу» передбачено забезпечити конкурентоспроможність оплати праці державних службовців на ринку праці, підвищення рівня її прозорості, передбачуваності та справедливості. У статті 7 Закону України «Про державну службу» з урахуванням внесених змін відповідно до закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19 вересня 2019 року № 117-IX визначено, що державний службовець має право на: оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення). Статтею 50 цього ж Закону передбачено, що держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи. За результатами роботи та щорічного оцінювання

службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії. Порядок формування фонду оплати праці державних службовців у державному органі, а також порядок преміювання державних службовців затверджуються Кабінетом Міністрів України. Відповідно до статті 51 Закону України «Про державну службу» схема посадових окладів на посадах державної служби та умови оплати праці державних службовців, з якими укладаються контракти про проходження державної служби, визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням НАДС. Законом також передбачено, що Кабінет Міністрів України може встановлювати додаткові коригуючі коефіцієнти оплати праці для різних державних органів з урахуванням соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється юрисдикція таких органів [2; 3].

Відповідно до закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» Кабінет Міністрів України до 1 січня 2020 року має забезпечити прийняття нормативно-правових актів щодо визначення схеми посадових окладів на посадах державної служби на 2020 рік з урахуванням підкатегорій посад державної служби та рівнів державних органів [3].

Слід зазначити, що в 2016 – 2019 роках згідно із Законом України «Про державну службу» в напрямі забезпечення конкурентоспроможного рівня оплати праці державних службовців зроблено низку важливих кроків шляхом збільшення фонду оплати праці. Основним критерієм, за яким проводиться оцінка прозорості та справедливості оплати праці, є співвідношення між посадовим окладом та розміром премії у середній заробітній платі державного службовця. Фіксована частина заробітної плати в структурі загального фонду заробітної плати органу (фонд посадового окладу та інших обов'язкових виплат) повинна становити у 2021 році не менше 70 відсотків, а премії – не більше 30 відсотків. Це сприятиме запобіганню встановленню роботодавцем розміру заробітної плати на власний розсуд, зниженню ризику політизації державних службовців, а також зменшенню суб'єктивного впливу керівників на державних службовців.

Разом з тим, існує низка проблем чинної системи оплати праці державних службовців, а саме: незначна кількість претендентів на конкурс через низьку оплату праці; відтік кваліфікованих кадрів на роботу за кордон, а підготовлених державних службовців – до приватних компаній та міжнародних проектів; «міграція» персоналу між державними органами однакового правового статусу та рівня юрисдикції з огляду на значну різницю в оплаті праці на рівнозначній посаді; відсутність порядку планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами та недосконалість правового регулювання у відповідній сфері; відсутність класифікації посад (за рівнем відповідальності та складності роботи, а

також за функціональними типами посад з урахуванням вимог до них); визначення граничної чисельності працівників державних органів без проведення оптимізації структури і функцій цих державних органів; внутрішня непрозора система розподілу фонду оплати праці; відсутність мотивації для підвищення ефективності і швидкості виконання завдань та ін. [4].

Реформування системи оплати праці державних службовців здійснюватиметься на стабільній фінансовій основі відповідно до обґрунтованих макроекономічних показників. Питання проведення реформування системи оплати праці державних службовців повинне розглядатися разом з питаннями підвищення ефективності управління та оптимізації чисельності працівників органів виконавчої влади [1].

Концептуальні засади реформування оплати праці державних службовців викладені в проекті Концепції реформування системи оплати праці державних службовців. Метою цієї Концепції є зміна системи і підходів до регулювання оплати праці у сфері державної служби, що покликана забезпечити: підвищення престижності державної служби як роботи з конкурентним рівнем оплати праці; запровадження єдиного підходу до формування фондів оплати праці в державних органах; проведення справедливого і прозорого розподілу (перерозподілу) таких фондів у державних органах; оптимізацію структури, функцій державних органів та чисельності їх працівників; визначення мотиваційних підходів для державних службовців до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи; приведення урядового регулювання оплати праці у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема тих, які визначені OECF/SIGMA [4].

Першочерговими кроками реалізації цієї Концепції є внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пріоритетних проектів постанов Кабінету Міністрів України про затвердження Порядку формування фонду оплати праці у державних органах та Схеми посадових окладів на посадах державної служби, що дозволить забезпечити впровадження принципів належного врядування у сфері оплати праці державних службовців з урахуванням кращого досвіду провідних країн світу. Впровадження цієї Концепції передбачає також зміни, які обумовлюють: підвищення конкурентоспроможності заробітної плати на посадах державної служби (підвищення розміру мінімального посадового окладу на найнижчій посаді державної служби у державних органах не нижче трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб).

Схвалення цієї Концепції, дозволить визначити основні напрями змін системи оплати праці та є вкрай важливим кроком в процесі впровадження реформи державного управління. Встановлення конкурентоспроможного рівня заробітної плати державних службовців буде сприяти залученню кращих фахівців, підвищенню престижу державної служби, збільшенню ефективності державних службовців та

сприянню економічному зростанню у різних сферах, що є важливою складовою частиною реформування державного управління в Україні.

Список використаної літератури

1. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р). – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

2. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889 – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо переважання влади : закон України від 19 верес. 2019 р. № 117-IX. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів щодо її реалізації: проект розпорядження Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua>.

Світлана МАЛА

аспірантка ДРІДУ НАДУ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

Сучасний менеджмент державної служби вимагає постійного оновлення форм і методів управління в рамках проведення реформ державної служби та оптимізації системи державних органів України за вектором розвитку [4].

Діяльність державних службовців має бути результативною, ефективною та якісною, що потребує швидкої адаптації та адекватності запитам стрімкого суспільного розвитку, зовнішнім глобальним процесам та інтеграції.

Інструментами рушійного розвитку державної служби є нестандартність, оригінальність, креативність, творча сміливість управлінських рішень.

Разом з тим, деякі аспекти діяльності державних службовців на регіональному та локальному рівні потребують критичного переосмислення та формування нових підходів до розвитку державної служби.

1. Можливість отримати аналіз ефективності менеджменту в структурних підрозділах державних органів має забезпечувати проведення процедури оцінювання результатів діяльності державних службовців [1].

Як інструмент управління персоналом оцінювання базується на плануванні, моніторингу та критичному аналізі завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців з урахуванням їх посадових обов'язків у загальному контексті організації. Крім того, оцінювання спрямоване на взаємодію та співпрацю керівників і працівників, налагодження комунікації та наставництва, мотивацію співробітників (кар'єрне зростання, відзначення нагородами, преміювання, професійне навчання та інше) задля вирішення проблем розвитку, удосконалення діяльності кожного та організації в цілому [3].

Але на практиці використання показників, яким повинен відповідати результат виконання завдання та за якими оцінюються результати службової діяльності (строк, кількість, відсоток, кількість допустимих відхилень, умови, що свідчать про якість тощо), є не зовсім коректними для визначення навчальної, партисипативної, координаційної, аналітичної, логістичної або іншої подібної процесуальної діяльності державних службовців, що пов'язана з виконанням посадових обов'язків у соціально-гуманітарній сфері. Тому для об'єктивного оцінювання слід враховувати особисті звіти державних службовців про службову діяльність у відповідності до напрямку роботи.

2. Посадові інструкції державних службовців не відповідають реаліям сьогодення, мають загальний та декларативний характер, потребують перегляду, внесення коректив та значно більшої деталізації, а у майбутньому – внесення постійних змін та ще більшої конкретики. Внесення зазначених змін сприятиме підвищенню відповідальності працівників, розвитку їх творчого потенціалу, особистим змінам.

3. Реформування державної служби передбачає, що нові кадри мають стати компетентними, а «старі» кадри, які володіють необхідними компетенціями та які готові до змін, мають «вписатись» у нові структури [2].

Прагнення до особистого та професійного вдосконалення державних службовців, набуття ними нових компетенцій, у тому числі управлінських, отриманих під час навчання (наприклад, у регіональних інститутах державного управління Національної академії при Президентові України) мають підтримуватись та мотивуватись керівниками організацій і керівниками структурних підрозділів.

Інструментами мотивації для навчання державних службовців (очна/заочна/вечірня форма) можуть бути (за згодою) «дистанційне» виконання посадових обов'язків або «гнучкий» графік роботи (робота за індивідуальним графіком).

4. Важливим елементом управлінської діяльності державних службовців є забезпечення процесів документообігу. Відповідно до державної політики е-урядування в Україні та пріоритетної направленості на діджиталізацію доцільним було б спрощення процесу проходження

створених структурними підрозділами документів (особливо їх візування) у формі е-документів з наданням права електронного цифрового підпису для державних службовців усіх категорій (А, Б, В).

Це забезпечить прискорення та своєчасність управлінських процесів, підвищить особисту відповідальність державних службовців, надасть можливість для «дистанційної» підготовки документів, раціонального та ефективного використання робочого часу державними службовцями.

5. Успішній реалізації реформування державної служби на регіональному та локальному рівні може сприяти введення на певних етапах управлінської діяльності посад позаштатних радників керівників – незалежних фахівців-консультантів (на кшталт радників голови облдержадміністрації).

Зазначені аспекти діяльності державних службовців на регіональному та локальному рівні можуть бути унормовані шляхом прийняття управлінських рішень (розпоряджень, наказів тощо) керівниками у відповідності до чинного законодавства.

Список використаної літератури

1. Алюшина Н. Оцінювання результатів службової діяльності: навіщо це потрібно державним службовцям. – Режим доступу: https://lb.ua/blog/natalia_aliushyna/409697_ot sinyuvannya.

2. Пекар В. Велике перезавантаження. – Режим доступу : <https://nv.ua/ukr/opinion/velika-perezavantazhenja-2501508.html>.

3. Про державну службу (із змінами): Закон України від 10 груд. 2015 року № 889-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print>.

4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січ. 2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Оксана ОРГІЄЦЬ

*к. держ.упр., доцент кафедри
бізнес-адміністрування та менеджменту
зовнішньоекономічної діяльності ЗНУ*

МІЛЛЕНІАЛИ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: МОЖЛИВІ ЗАГРОЗИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ УРЯДУ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ)

Мілленіали – люди, що народилися з 1980-й по 1999 рік – покоління, яке останнім часом викликає підвищений інтерес дослідників, адже вони приходять у велику політику, нерідко не будучи представниками політичного або економічного істеблішменту. Деякі представники

покоління мілленіалів уже очолюють свої країни. Наприклад, канцлер Австрії Себастьян Курц, прем'єрка Нової Зеландії Джасінда Ардерн чи революційний лідер Венесуели Хуан Гуайдо. На найвищих політичних постах всі вони демонструють зовсім інший підхід у роботі, аніж люди звикли бачити до цього. Часто без великого політичного досвіду, а інколи й освіти, але з новим баченням світу і рішучим бажанням змін, мілленіали грають за правилами, які створюють самі.

Серед переможців на всі посади фахівців з питань реформ України у 2018 році 40 % мають вік від 31 до 40 років. Наголосимо, що 38 % переможців не мали попереднього досвіду держслужби; 40% з них – отримали цей досвід в іншому органі, ніж той, в якому вони перемогли на конкурсі [1]. Ці дані свідчать про досить високий ступінь оновлення особового складу державних службовців. Велика кількість молодих людей наразі прийшла і в законодавчу владу. Так, у Верховній Раді України працює 17 народних депутатів, яким від 21 до 30 років та 121 депутату – від 31 до 45 років.

Оскільки покоління бебі-бумерів (ті, хто народився в період з 1946 по 1964 роках) вже на пенсії або готується до неї, більшість мілленіалів не встигнуть попрацювати в організації той термін, який необхідний для перейняття досвіду у своїх старших колег. Дослідники вважають, що люди, які народилися в цей 19-річний період, були частиною найбільшого, самого процвітаючого, найосвіченішого покоління, яке існувало у світовій історії [5].

Як зазначає П. Холявчук, мілленіали змінюють підхід до корпоративної культури. «Діти 90-х» зараз прагнуть працювати на себе, а молоді фахівці все частіше відмовляються «зберігати вірність» одній організації, тому у професійній діяльності для забезпечення комфортного виконання своїх посадових обов'язків їх акцент зміщений не на колектив чи групу, а на власну особистість. Мілленіали прагнуть бути вільними від зовнішніх рамок, які диктуються організацією, і спираються тільки на свої внутрішні, наголошує Н. Маньковська. Прагнення знайти своє місце в житті, максимально розкрити свій потенціал і займатися цікавою і корисною роботою призводить до того, що молоді фахівці можуть змінювати вид діяльності кілька разів, поки не знайдуть свою нішу. За дослідженнями, середній період роботи мілленіала в компанії складає всього два роки [2]. Згідно з даними розвідки, яке було проведене у 2019 році, мілленіали серед сфер, у яких вони хотіли б працювати, пріоритетними називають торгівлю і ІТ, їх також цікавить маркетинг, реклама і PR, управління персоналом. У молоді майже відсутній інтерес до державної служби або праці в некомерційних установах [3].

У 1968 році лорд Фултон сказав у своїй знаменитій доповіді про державну службу Великобританії: «Формування та реалізація урядової політики не може бути ефективною, коли ключові особи рідко коли залишаються на одній посаді не довше, ніж два або три роки, перш ніж

їх переводять на якусь іншу посаду, часто в зовсім іншу сферу діяльності уряду» [4, с.53]. П'ятдесят років по тому в «Плані кадрових ресурсів державної служби на 2016 – 2020 роки» йдеться, що Британський Уряд повинен «забезпечити, щоб службовці не надто часто переходили з роботи на роботу» [6].

За минулі півстоліття темпи кадрових змін у державній службі Великобританії прискорилися через розширення внутрішнього ринку робочих місць і обмеження фонду оплати праці держслужбовців. Деякі урядові департаменти втрачають щорічно до 20 – 25 % службовців, серед яких держслужбовці вищого рангу, які займалися вирішенням політичних, економічних, оперативних завдань. У 2018 році в шести департаментах новий міністр виявив, що на чотириох з 10 вищих посадах службовці працюють менше ніж рік, в той час як постійні секретарі обіймають посаду в середньому три роки. У порівнянні з іншими цивільними службами та аналогічними організаціями приватного сектору це дуже короткий термін [4, с. 4].

Група дослідників аналітичного центру «Інститут Уряду» встановив, що постійне оновлення кадрового складу державної служби Великобританії, створює чотири проблеми. По-перше, це дуже дорого. За оцінкою експертів, надмірна плінність кадрів у департаментах коштує державній службі від 36 млн до 74 млн фунтів стерлінгів в рік на заходи щодо наймання, навчання та подолання зниження продуктивності праці.

По-друге, швидкісні кадрові зміни знижують здатність Уряду Великобританії впроваджувати свою політику, як головне завдання. Наприклад, Коаліційний Уряд 2010 року втратив майже всіх своїх експертів з питань безпритульності вже через два-три роки. Міністри, які самі швидко змінюються, часто скаржаться на те, що вони знають більше у певній сфері політики, ніж чиновники, які їм надають консультації. Якість політичних рекомендацій страждає через відсутність досвіду і знань.

По-третє, надмірне кадрове оновлення порушує реалізацію політики у великих проектах. Так, проект «Універсальний Кредит» керувався п'ятьма відповідальними директорами менше ніж за рік з травня 2012 року по травень 2013 року з різних причин, включаючи погане управління робочою силою. У свою чергу це привело до значної втрати фінансів. Коли менеджери проектів змінюються дуже швидко, особи, відповідальні за невдачі, часто також залишають посаду раніше, ніж Парламент притягує департаменти до відповідальності.

По-четверте, надмірна плінність кадрів підриває роботу Казначейської служби, відповідальної за ефективність розподілу державних коштів. Саме цей орган влади зазнає найбільших втрат інституційних знань, оскільки щороку особовий склад оновлюється більш як на 25%. Деякі фінансові відділи, які здійснюють нагляд за витратами бюджетних коштів в відомствах, оновлюються навіть на 90 % [4].

Таким чином, помірне оновлення кадрового складу є необхідним, проте прихід на державну службу мілленіалів, які схильні часто змінювати місце роботи у пошуках швидкого кар'єрного зросту та більш фінансово вигідних пропозицій, може призвести до неухильного збільшення плінності кадрів і подальшої втрати інституційної пам'яті, що у свою чергу веде до значних державних витрат і зниження інституційної ефективності. Саме тому боротьба за збереження знань і досвіду у ключових політичних командах є актуальною у державній службі Британського Уряду.

Юлія ПИРОГОВА

аспірантка ДРІДУ НАДУ

МОТИВАЦІЯ ТА СТИМУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

Шлях до ефективного управління людиною лежить через розуміння його мотивації. Тільки знаючи те, що рухає людиною, що спонукає її до діяльності, які мотиви лежать в основі її дій, можна спробувати розробити ефективну систему форм і методів управління людськими ресурсами у сфері публічної служби.

Під мотивацією праці персоналу у сфері публічної служби можна розуміти систему потреб, мотивів, інтересів, цілей, цінностей, стимулів, яка спонукає публічних службовців до професійного зростання, результативної праці, як найповнішої реалізації особистого потенціалу під час виконання покладених на нього функцій та повноважень відповідно до цілей та завдань державного органу.

На публічній службі в різних країнах світу давно сформувалася стійка система мотивації праці працівників, що складається з факторів матеріального і нематеріального стимулювання. Незважаючи на очевидні відмінності, в основі яких лежать культурно-історичні особливості народів і націй, елементи цих систем багато в чому повторюють один одного, завдяки чому є зручними об'єктами для запозичення і вдосконалення в інших культурно-історичних умовах.

Стимулювання діяльності публічних службовців є комплексом матеріальних і нематеріальних дій, орієнтованим на забезпечення ефективної праці публічних службовців шляхом примусу, винагороди і спонукання. Важливим стимулюючим чинником є оплата праці. Так, статтею 50 Закону України «Про державну службу» передбачено, що держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи [2]. Зростання заробітної плати, засноване на підвищенні ефективності

діяльності, є одним із найважливіших чинників підвищення результативності праці. На відміну від приватного сектора публічна служба не приваблює високими заробітками. Однією з найчутливіших проблем публічної служби в Україні є низький рівень оплати і система її формування, що не орієнтована на результати службової діяльності. Соціально-побутове забезпечення публічних службовців передбачає, що публічні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку з державного житлового фонду. Проте державного житлового фонду не існує. Тому і гарантій надання такого житла поки що немає [1].

Для більшості кандидатів, які прагнуть на публічну службу, монетарне стимулювання не є основним мотивом трудової діяльності. Домінуючими мотивами при виборі публічної служби є: гарантія постійної роботи, стабільність соціального статусу, можливість реалізувати себе в професійній діяльності, перспективи кар'єрного росту. Для багатьох публічних службовців джерелом мотивації може служити почуття причетності до виключної соціальної мети, можливість служити суспільству та мати певний вплив в державних справах. Вагомою складовою системи мотивації праці публічних службовців є їх навчання та підвищення кваліфікації.

Застосування системи заохочень публічних службовців, передбачених законодавством та нормативно-правовими актами України, створює позитивну мотивацію публічних службовців, яка спрямовує та орієнтує працівника в потрібному напрямі, посилює керування його трудовою діяльністю, підвищує його ініціативу, прагнення до розвитку своїх здібностей.

Одним із факторів формування нематеріальної мотивації публічних службовців є позитивний морально-психологічний клімат колективу, що є важливою складовою управління і виступає основою для продуктивної й якісної діяльності. Людям обов'язково потрібні орієнтири для розвитку в рамках самої організації [4, с. 210].

Вагомим фактором нематеріальної мотивації є заохочення. Заохочення є важливим інструментом регулювання діяльності публічного службовця. Підставами заохочення можуть бути: сумлінна і безперервна праця, добросовісне виконання своїх обов'язків, яке передбачає не тільки чітке та своєчасне виконання покладених на нього завдань, а й творчий підхід, вияв ініціативи, які забезпечували б ефективність роботи; зразкове виконання трудових обов'язків. Під зразковим виконанням трудових обов'язків розуміють: забезпечення і дотримання законних прав і свобод громадян; виконання наказів, розпоряджень; дотримання встановлених правил трудового розпорядку; підтримання належного рівня кваліфікації; особливі трудові заслуги [3].

Заохочення в публічній службі мають вигляд заходів морального, правового і матеріального характеру, які пов'язані з публічним визнанням заслуг і виявленням громадських почестей публічним службовцям за

успішне виконання ними посадових обов'язків і досягнуті результати на публічній службі [4, с. 215].

За особливі службові досягнення також можуть бути застосовані такі види заохочення публічного службовця: дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному Законом; представлення до відзнаки державного органу (подяка, почесна грамота тощо); представлення до урядової відзнаки (подяка, почесна грамота тощо); представлення до державної нагороди. За особливі трудові заслуги передбачається можливість представлення державних службовців до державних нагород. Моральна винагорода навіть у складних сучасних економічних умовах є подекуди важливішою, ніж матеріальна винагорода, вона повною мірою викликає задоволення і мотивує публічних службовців до продуктивної й ефективної діяльності [2].

Система мотивації має включати різноманітні елементи і мотиви, враховувати вплив на кожного публічного службовця різноманітних політичних, соціально-економічних, культурних та інших змін, що відбуваються в українському суспільстві.

Таким чином, мотивація персоналу публічної служби стає сьогодні не лише актуальним, але й реальним завданням, що дозволить забезпечити ефективне управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України.

Список використаної літератури

1. Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи / Н. Т. Гончарук, Н. Ф. Артеменко // Аспекти публ. упр. – 2013. – № 2. – С. 48 – 54. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.
2. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/88919/page5>.
3. Проблеми професійного розвитку державних службовців / О. Я. Окіс // Актуальні проблеми держ. упр. – 2009. – № 1. – С. 195 – 204. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_1_27.
4. Управління персоналом : навч. посіб./ М. Виноградський, С. Беляєва, А. Виноградська, О. Шканова. – К. : Центр навч. літ-ри, 2006. – 500 с.

ПАРАМЕТРИ ОЦІНКИ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одним з основних завдань органів державної влади і самоврядування на регіональному та місцевому рівнях в умовах, коли Україна обрала стратегічний курс на досягнення європейських стандартів життя, є підвищення рівня життя населення. Нині у нашій країні немає чітко регламентованих стандартів, що регулюють життєустрій, життєзабезпечення та життєдіяльність на наявних рівнях управління, а також, на відміну від багатьох високорозвинених країн світу, не запроваджено систему оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади щодо надання послуг населенню. Не створено систему та організаційно-правові механізми, які пов'язують між собою цілі суб'єктів влади, самоврядування, бізнесу, а мотивація діяльності органів влади та самоврядування, у свою чергу, не взаємопов'язана з результатами оцінювання якості й ефективності їхньої діяльності та рівня розвитку відповідних територіальних утворень.

Певна модель організації місцевої влади формує систему взаємовідносин, повноважень, функцій та відповідальності органів місцевої влади і самоврядування на всіх рівнях управління, тому, розглядаючи підходи до запровадження системи оцінювання діяльності органів місцевої влади за кордоном, слід зазначити, що критерії оцінювання враховують насамперед сферу повноважень таких органів та охоплюють повний спектр послуг у межах цих повноважень.

Ефективність роботи органів влади і державного управління на місцях, якість, своєчасність та повнота адміністративних послуг, які надають ці органи, є основою функціонування всього механізму державного управління як в Україні, так і за кордоном.

В основу оцінки потрібно покласти критерії, які визначають оптимальні шляхи забезпечення надання органами місцевої влади високоякісних, ефективних послуг населенню. Запровадження чіткої системи критеріїв оцінювання підвищить рівень відповідальності, оскільки ці критерії також матимуть відображення у бюджетному процесі, де можливе зіставлення відповідності рівня наданих послуг та обсягу витрачених коштів.

У США федеральний уряд і понад 40 штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Ефективність бенчмаркінгу використовують муніципалітети, і цей процес базується передусім на їхній власній ініціативі. Основою такого регулювання є нормативний акт про ефективність і результати державного управління.

Органи місцевої влади Канади були залучені до реалізації нової програми оцінювання результатів їхньої роботи, за якою вони мали подавати в Міністерство муніципальних справ країни інформацію щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінювання, а також звітувати перед платниками податків. Зазначена програма оцінювання результативності містить 35 критеріїв, розподілених за дев'ятьма сферами діяльності муніципалітету з надання послуг. Перелік цих критеріїв та показників подібний до застосовуваних в американській моделі, але одночасно має деякі особливості, характерні для Канади: стан зимових доріг, задоволення населення прибиранням снігу, показники ефективності планування території, рекультивації, консолідації земель тощо [1].

У 2008 р. уряд Російської Федерації ухвалив розпорядження, в якому було визначено перелік показників для оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, наведено уніфіковану форму доповіді керівників місцевих адміністрацій про досягнутий рівень цих показників, а також описано методику моніторингу [2].

Враховуючи досвід розвинених країн, які використовують певні системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади і самоврядування, та узагальнивши методологічні підходи до розроблення організаційно-економічного та правового забезпечення такої системи для можливого її запровадження в Україні, можна зробити такі висновки:

- система оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади і самоврядування має стати інструментом підвищення рівня життя населення, поліпшення діяльності та збільшення відповідальності органів влади;

- запровадження цієї системи вимагатиме комплексного підходу до збирання інформації, уніфікації показників, складання звітності та залучення й вивчення, серед іншого, громадської думки на основі соціологічних досліджень;

- найвагомішими результатами, очікуваними від застосування зазначеної системи, мають стати підвищення мотивації органів влади і самоврядування до надання якісних послуг, ефективного управління територіями, створення умов для здорової конкуренції, змагальності регіонів, підтримка, у тому числі фінансова, громадської ініціативи, громадський контроль за діяльністю влади.

У науковій літературі трапляються описи двох типів систем – механістичні й органічні [3]. До механістичного типу належать структури, що базуються на глибокій і детальній регламентації посадових вимог, прав і обов'язків працівників з виконання певних завдань, що є складовими більш загального завдання організації. У разі механістичної моделі в системі місцевого самоврядування таким, що ефективно функціонує, можна вважати підрозділ, де точно

виконуються всі положення інструкцій, що гарантують, зрештою, мінімум чисельності персоналу і витрат на управління.

У структурах органічного типу визначення складу певних завдань і їх розподіл за підрозділами і виконавцями здійснюються в найпершому наближенні [4]. За такого підходу досягнення кінцевих результатів має вважатись головним критерієм ефективності діяльності посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування. В органах місцевого самоврядування, побудованих на основі цих принципів, на відміну від структур механістичного типу, переважають горизонтальні потоки інформації, що мають переважно проблемно-орієнтований характер. У них здійснюються різного роду узгодження, кооперація працівників органу місцевого самоврядування для вирішення комплексних завдань з надання необхідних послуг територіальній громаді. Для таких органів характерне використання програмно-цільових форм управління і матричних структур. Ступінь регламентації діяльності виконавців при цьому є низьким. Роль посадових осіб полягає у створенні умов для максимально продуктивної праці співробітників підпорядкованих їм підрозділів у міжфункціональній координації виконуваних робіт, а не в розгляді численних поточних проблем, ухваленні локальних рішень і прямому постійному керівництві всіма виконавцями.

Органічній моделі віддають перевагу для більш невизначених і динамічних умов. Органи місцевого самоврядування можуть включати підсистеми управління, побудовані як на механістичній концепції, так і на органічній.

Головною особливістю таких структур, відомих у практиці управління як гнучкі й адаптивні, є властива їм здатність порівняно легко змінювати свою форму, пристосовуватися до нових умов, органічно вписуватися в систему територіального управління. Ці структури орієнтуються на прискорену реалізацію складних програм соціально-економічного і культурного розвитку та проектів у рамках великих адміністративно-територіальних утворень і регіонів. Їх доцільно також формувати на тимчасовій основі, тобто на період реалізації проекту, програми, вирішення проблеми або досягнення поставлених цілей.

Органічний тип, на відміну від механістичного, є децентралізованою організацією управління, для якої характерні відмова від формалізації і бюрократизації процесів і відносин; скорочення кількості ієрархічних рівнів; високий рівень горизонтальної інтеграції між персоналом; орієнтація культури взаємовідносин на кооперацію, взаємну інформованість (для створення загальної системи знань, що дає змогу вирішувати проблеми територіального розвитку швидше й ефективно) і самодисципліну. Різновидами органічного типу структур є проектні, матричні, програмно-цільові, бригадні форми організації управління (таблиця.)

Параметри оцінки структури управління в системі місцевого самоврядування

Параметр порівняння	Механістичний тип	Органічний тип
<i>Концепція побудови</i>	Чітко визначена ієрархія	Гетерархія (відсутність ієрархії)
<i>Тип керівництва</i>	Моноцентричний, постійний	Поліцентричний, зміна лідера за ситуацією
<i>Формалізація відносин</i>	Чітке визначення обов'язків і прав	Змінна система норм і цінностей
<i>Організація праці</i>	Жорсткий розподіл функцій	Тимчасове закріплення функцій за групами
<i>Джерело ефективності</i>	Рационально спроектована структура	Розвиток персоналу, самоорганізація, ініціатива працівників

Практичні проблеми в організації і функціонуванні місцевого самоврядування в Україні, що стали наслідком недоліків у їх конституційно-законодавчому регулюванні зумовили появу значної кількості законопроектів щодо змін до Конституції України з питань місцевого самоврядування.

Реформування української моделі місцевого самоврядування має здійснюватися, з урахуванням міжнародно-правових стандартів та практики інших країн в різних напрямках: системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому. Головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи. Це досягається через розширення можливостей територіальних громад на участь в управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним і організувати соціально-економічний розвиток відповідних територій.

Список використаної літератури

1. Burke J. Ontario's Municipal Performance Measurement Program: fostering innovation and accountability in local government / John Burke // Government Finance Review. – 2005. – September. – P. 22 – 27.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // Сайт Правительства Российской Федерации. – Режим доступа : <http://www.government.ru/docs/962>.
3. Мескон М., Альберт М., Хедуори Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 1994. – 700 с.

4. Овсиевич Б. Л. Модели формирования организационных структур. – Л.: Наука, 1979. – 532 с.

Галина ТРЕГУБЕНКО

аспірантка кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НАВЧАННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Суттєво вплинули сучасні технології і на таку традиційну форму навчання як семінар, що навіть відобразилося у назві – вебінар (від англійського web – «мережа» та seminar – «семінар»). Вебінар – це спосіб організації зустрічей онлайн, формат проведення семінарів, тренінгів та інших заходів за допомогою Інтернету. Вебінар визначається науковцями і як «технологія, яка забезпечує проведення інтерактивних навчальних заходів у синхронному режимі і надає інструменти для дистанційної спільної роботи учасників» [1, с. 119].

Важливою педагогічною складовою в організації і проведенні вебінарів є «забезпечення інтерактивності й постійного взаємозв'язку з учасниками, їх спілкування в режимі реального часу». Дослідники вказують, що інтерактивність вебінару може бути забезпечена різними методами [1, с. 120]: онлайн опитування учасників, візуалізація обговорення, можливість конспектування під час вебінару і можливість ставити запитання, обмін файлами та наявність функції запису і подальшого поширення змісту вебінару.

Особливого значення набувають ті можливості, які надає навчання за допомогою вебінару для освіти дорослих. Зрозуміло, що повною мірою це стосується і проблем, пов'язаних з організацією підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Так, науковці вказують на ряд переваг для слухачів курсів підвищення кваліфікації, які вони одержують при використанні вебінару [1, с. 127]:

- немає потреби у фізичній присутності на семінарі;
- відсутність часових обмежень, наявний запис дозволяє оптимізувати робочий час;
- створення бази освітніх вебінарів, переглянути які можна у зручний для слухача час;
- можливість робити власні нотатки під час вебінару;
- вебінар є готовим електронним продуктом, який може бути результатом спільної діяльності викладача і студентів/слухачів.

У практиці навчання державних службовців вебінари здобули належне визнання, що дало можливість спеціалістам (наводимо дані опубліковані фахівцями Центру перепідготовки та підвищення

кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України) сформулювати ряд рекомендацій щодо доцільності використання певних видів вебінарів у процесі підвищення кваліфікації [2]:

- навчальний вебінар – надання нової інформації за певною актуальною темою (подібний до лекції в навчальному процесі, а також може застосовуватися як короткотерміновий семінар (від декількох годин до днів) по тематиці змін у законодавстві або нових правилах надання послуг) з відповідями на запитання та дискусіями;
- інформаційний вебінар – носить загальний характер, включає більше інтерактивних форм роботи, більше інформує, ніж навчає;
- вебінар-тренінг – спосіб перевірки виконання слухачами завдань семінарів та практичних занять; реалізується у вигляді кількох занять;
- консультаційний вебінар (вебінар-підтримка) – форма проведення консультацій керівника щодо випускних робіт в дистанційному форматі;
- вебінар in-class – підключення слухачів, які займаються в режимі вебінару до занять в класі, дозволяє отримати синергичний ефект за рахунок взаємодії слухачів з різним досвідом.

Про те, що вебінари зарекомендували себе як цілком ефективна та практична форма навчання, свідчать чималі приклади їх використання у навчанні державних службовців. Наведемо лише декілька прикладів:

- для працівників Дарницької райдержадміністрації було проведено 19 червня 2014 року вебінар на тему «Зміни до Конституції України щодо децентралізації державної влади» та 23 жовтня 2014 року – вебінар «Професійна етика та етикет державного службовця» [3];
- Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій провів цілий ряд вебінарів з різноманітної тематики, а саме: 29 жовтня 2013 року вебінар на тему «Публічний виступ»; 10 квітня 2014 року «Взаємодія влади з громадянами, медіа, НГО: нові комунікативні інструменти»; 15 квітня 2014 року «Алгоритм продуктивного мислення»; 22 квітня 2014 року «Європейська інтеграція. Євроатлантичне співробітництво України»; 22 травня 2014 року «Форматування тексту в редакторі Microsoft Office Word 2007»; 19 червня 2014 року «Зміни до Конституції України щодо децентралізації державної влади»; 15 вересня 2014 року «Конфлікти та їх попередження» (для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування V-VII категорій посад) [4].

Вебінар є мультимедійним інструментом для організації онлайн-навчання та ділового спілкування з цілою низкою віртуальних комунікацій, що значною мірою сприяє оптимізації процесу навчання. Зазначимо, що залишаються не врегульованими питання законодавчого закріплення навчання у формі вебінару та, пов'язані з цим, питання захисту прав інтелектуальної власності на матеріали викладачів, що використовуються в ході їх проведення [5, с. 174].

Інноваційні технології, що використовуються в процесі підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, є найбільш розповсюдженим механізмом запровадження нововведень у навчання кадрів публічного управління. З-поміж цілого ряду сучасних технологій навчання потужно розвиваються інформаційні технології, пов'язані з широким використанням у практиці навчального процесу сучасних електронних засобів та можливостей Інтернету, що опосередковано впливає й на розвиток сучасного законодавства про державну службу, використання посадовцями мультимедіа у публічних виступах.

Список використаної літератури

1. Морзе Н. В. Вебінари як засіб підвищення кваліфікації викладачів / Н. В. Морзе, А. Б. Кочарян, Л. О. Варченко-Троценко // Інформаційні технології і засоби навчання. – 2014. – Том 42. – № 4. – С. 118 – 130.
2. Баранцева К. К. Методичні поради з проведення вебінарів / К. К. Баранцева, Свешніков С. М. – Режим доступу: <http://2014.moodle.moot.in.ua/course/view.php?id=52>.
3. Звіт про роботу Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації у 2014 році. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?url=http://darn.kievcity.gov.ua/files/2015/2/4/zvitza2014rik>.
4. Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій : Офіційний сайт. – Режим доступу: http://crpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article.
5. Трегубенко Г. П. Організаційно-правові аспекти управління інтелектуальною власністю в контексті дистанційного навчання державних службовців / Г.П. Трегубенко // Проблеми та перспективи удосконалення управління інтелектуальною власністю : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 28 березня 2013 року, м. Полтава. – Полтава : ПолтНТУ, 2013. – 176 с.

СЕКЦІЯ 3 **Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України**

Юрій АНГЕЛОВ

адвокат

Віталій БАШТАННИК

*д. держ. упр., професор,
професор кафедри
права та європейської
інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНО ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

Розвиток державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади на реалізацію функцій демократичної, правової держави, закріплених Конституцією України. Конституційні реформи 2004 р., 2010 р. та 2014 р. мали забезпечити вихід України з політичної та економічної кризи, сприяти її подальшому демократичному поступу. Однак через низку суб'єктивних та об'єктивних чинників скористатися перевагами парламентсько-президентської форми правління не вдалося, більше того – сталося істотне зниження рівня керованості політичними, економічними і соціальними процесами, внаслідок чого в державі продовжували накопичуватися негативні тенденції. Варто наголосити, що саме такий перебіг державотворчих процесів був спричинений не лише власне внесенням змін до Конституції України, але й обумовлений неналежним виконанням відповідних конституційних положень, нерозумінням сутності змін, низьким рівнем усвідомлення головних здобутків конституційної реформи, незавершеністю конституційних перетворень, а найголовніше – відсутністю політичної волі.

Конституційні зміни відкривали значні можливості для подальшої політичної структуризації передусім парламенту і мали б сприяти структуризації усього суспільства, що могло призвести до формування механізму справжньої політичної конкуренції, боротьби різних програм, ідей, поглядів, підходів до визначення стратегічних напрямків подальшого розвитку держави і суспільства та забезпечити поглиблення демократичних перетворень. Складний і суперечливий перебіг конституційної реформи з часу проголошення незалежності України, що супроводжувався низкою конституційних змін і відсутністю консенсусу у суспільстві щодо змісту і форм як самих змін, так і поточних цілей і

мети конституційного розвитку виявив проблему концептуальних засад конституційного будівництва держави. Остаточна вона сформувалася як теоретико- методологічна і практична проблема удосконалення державної організації на основі конституційної реформи. Сьогодні це питання набуває все більшого значення у зв'язку з перспективами інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС) та необхідністю врахування досвіду конституційного розвитку держав-членів ЄС. З іншого боку практика конституційної реформи усе частіше випереджає її теоретичні напрацювання та зумовлює ситуативне формування відповідної нормативної бази.

Такий стан речей свідчить про потребу належного рівня теоретичних напрацювань конституційної реформи та створення відповідних теоретико-методологічних засад конституційної реформи в Україні. Суперечливий досвід реалізації конституційної реформи в Україні свідчить, зокрема і про існування проблем правового регулювання конституційного процесу. У науковій літературі неодноразово відзначалась недосконалість визначеного у Конституції України порядку внесення змін до неї, вказувалось на проблемність з точки зору процесуального забезпечення прийняття нової Конституції в Україні. Проблеми конституційного процесу стали ще більш явними після прийняття Конституційним Судом України у 2010 р. рішення про скасування конституційної реформи та ухвалення Верховною Радою України у 2014 р. рішення про повернення до попередньої редакції Конституції України. На порозі чергового періоду конституційної реформи в Україні удосконалення конституційного і законодавчого регулювання конституційного процесу є особливо актуальним.

Президент Володимир Зеленський назвав першочерговими завданнями у сфері децентралізації внесення змін до Конституції щодо передачі фінансів та повноважень на місця, завершення секторальної децентралізації та процесу об'єднання територіальних громад. «Невідкладне завершення процесу децентралізації, зокрема внесення змін до Конституції України, – передача реальної влади, фінансів та ресурсів на місця, завершення секторальної децентралізації, наближення послуг до кожного мешканця громади, забезпечення їхньої якості» [1]. Президент України наголосив на необхідності визначити остаточні правила формування державного адміністративно-територіального устрою, закріпити межі кожної адміністративно-територіальної одиниці, завершити об'єднання територіальних громад. Отже, необхідно реформувати місцеві органи виконавчої влади, які, серед іншого, контролюватимуть законність рішень новоутворених органів місцевого самоврядування, та провести місцеві вибори на новій адміністративно-територіальній основі, встановивши термін виконання цих завдань – 2019-2020 роки» [1]. Отже, проведення конституційної реформи на будь-якому етапі функціонування системи публічного управління – це виклик і

можливості для демократичного державного режиму. Реалізація конституційної реформи має забезпечувати посилення народовладдя, раціоналізувати державну владу, сформувати основу для подальших суспільних перетворень.

На нашу думку, понятійно-категоріальна схема дослідження сучасного виміру конституційного реформування базується на класичній методологічній конструкції. По-перше, через поєднання потенціалу суб'єктів публічного управління через формування інтегративного підходу до вирішення політичних, економічних та соціальних проблем, результатом чого є становлення національного механізму конституційного реформування, становлення нової моделі національного розвитку. У такому форматі здійснюється системне напрацювання комплексу критеріїв реалізації конституційних змін, відбувається формування системи органів управління та інституцій, що здатні формувати національний механізм прийняття рішень в умовах трансформації конституційного правового поля. Науковий аналіз політико-правових передумов, історичних етапів та самого феномену конституційних змін дозволив охарактеризувати їх як процес, за допомогою якого формується нова парадигма публічного управління. Це, по-перше, фундаментальні умови: бути правовою державою, мати спроможність і прагнення виконувати основні завдання у сфері формування демократичного правового режиму; по-друге, організація і запровадження демократичних процедур управління; по-третє, захист прав людини й основних свобод – отже, держава, що визначає себе як європейська, повинна бути спроможна не тільки імплементувати європейські норми, а й запровадити їх у сфері публічноуправлінської діяльності; по-четверте, демократичність політичної і конституційної системи загалом, що вимагає запровадження положень конституції про порядок заснування і гарантії реалізації демократичних інститутів; по-п'яте, верховенство закону.

Взаємозв'язок управління і демократії очевидний, але не такий простий, як це видається на перший погляд. Справжня демократія передбачає, що в суспільстві повинен існувати механізм формування цілей державного управління, котрі були б продуктом суб'єктивного віддзеркалення об'єктивно існуючих потреб та інтересів людей – мешканців певної території. Потенційно важливою умовою формування цілей державного управління є наявність стабільних демократичних основ суспільства. Лише через демократичні інститути можливе усвідомлення і активна участь людей у здійсненні цих цілей з мінімальними затратами й максимальними результатами. Ігнорування вказаних вище умов суспільної життєдіяльності можновладцями призвело до того, що державне управління стало неефективним нині і може стати примарним, ілюзорним у майбутньому. Однією з визначальних вимог ефективного функціонування демократичного режиму є створення

повноцінної системи публічного адміністрування. Цей інститут являє собою один з елементів організації публічної влади, специфіка якого полягає в його двоїтій політичній природі. Адже в інституціональному аспекті органи виконавчої влади і органи самоврядування інтегровані в єдиний державний механізм управління країною – публічне управління.

1. Президент окреслив першочергові завдання у сфері децентралізації та регіональної політики: – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-okresliv-pershochergovi-zavdannya-u-sferi-decentra-57089>.

Наталія БОЙКО

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

СТАНОВЛЕННЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ

Загальновідомо, що суд є одним із найдавніших інститутів, що з'явився одночасно з першими державами. З розвитком суспільства розвивається і судова влада, змінюються цілі і завдання, які встановлює держава перед судовою владою. Так, одні суди ліквідовуються, а замість них утворюються нові установи. Отже, судова система перебуває в постійній динаміці.

Сьогодні одним з актуальних питань залишається реформування судової системи. Існують різні думки та підходи щодо її побудови. Проте, говорячи про історію виникнення та розвитку інституту судової влади, доцільно зазначити, що така історія є невід'ємною частиною від самої історії нашої держави.

Перша письмова згадка про правосуддя міститься в літописі «Повість минулих літ», що з'явився приблизно в XI ст. В цьому літописі описується « І не було в них правди, і повстав рід на рід, і були усобиці в них, і самі між собою воювати почали. І сказали: «Пошукаємо самі в себе князя, і щоб володів нами, і суди по ряду по праву» [1, с. 29]. Таким чином, можемо дійти висновку, що люди самостійно вирішували свої конфлікти, лише потім стали запрошувати третю особу, згодом ці функції стали покладатися на князя, який здійснював правосуддя, керуючись нормами традицій, звичаїв, моралі тощо.

Поняття «суд» вперше згадується у Статуті князя Володимира Святославовича «О десятинах, судах й людях церковних». Цей Статут є важливим правовим документом Стародавньої Русі. Після цього Статуту кількість законів поступово почала збільшуватись, саме тому виникла необхідність у кодифікації та їх систематизації. На основі таких

збірників законів було створено перший кодифікований збірник – «Руська Правда».

У період становлення української державності єдиними судовими органами на українських землях були общинні суди, які здійснювали правосуддя на основі звичаєвого права. Родовим общинам належало монопольне право здійснювати судочинство, оскільки община була визначальною структурною одиницею додержавного періоду. Разом з тим, в Руській Правді лише один раз згадується про общинні суди, де йде мова про пережиток давнього общинного суду – «изод пред 12 человека». Отже, постала необхідність створення нових судів з метою вирішення конфліктів у тогочасному періоді.

Слід зазначити, що у Київській Русі діяли декілька видів судів, а саме: 1) світський суд (княжий та намісницький суди); 2) церковні суди; 3) боярські або вотчинні суди; 4) громадські або вервні суди.

У прадавній період суд здійснював переважно князь особисто. Невеликі земельні масиви, а також щорічні об'їзди цих масивів робили суд доволі доступним. Але з часом, коли територія Русі стала розширюватися через колонізацію та приєднання нових територій, постала необхідність в намісниках, які були наближені до князя та на яких покладалася функція збирання податків та здійснення правосуддя. Вітчизняні науковці зазначають, що намісницький суд був не більше, ніж вимушеним заміщенням князівського суду, у разі коли з тих чи інших причин справу не могла бути розглянута особисто князем [2, с. 82]. До компетенції княжого суду належав розгляд справ, в яких хоча б однією зі сторін були представники феодальної знаті. Тобто, доцільно зробити висновок, що княжий суд захищав права лише вищих чинів.

Пізніше, окрім князя та намісників, судові функції перебравли на себе тіуни, тисяцькі й соцькі з представників князя, які стали державними службовцями. Згодом стали з'являтися боярські або вотчинні суди. Бояри, які отримували від князя спеціальний дозвіл, мали право здійснювати судові функції у своїх вотчинах над залежним населенням (холопами та закупамі).

Що ж до громадських або вервних судів, то спочатку їх утворення вони діяли як єдині судові органи, а потім стали діяти поряд з князівськими судами, але вважалися вони нижчою ланкою. До компетенції вервного суду належав розгляд справ, пов'язаних із захистом права власності, зокрема, недоторканості земельних меж, а також справи про дрібні злочини та проступки селян. Суд здійснювався вервним старостою та громадянами (яких називали «мужі»), які обиралися територіальною громадою.

Доцільно вказати, що прийняття християнства призвело до встановлення церковних судів. Під церковну юрисдикцію підлягали люди, які безпосередньо були пов'язані з церквою (ігумени, монахи, священники тощо), а також особи, які проживали при церквах (жебраки,

хворі, церковні лікарі тощо). Окрім того, церква мала право розглядати справи про сімейно-шлюбні відносини та спадщинні справи. У своїй роботі церковні суди керувалися Церковними уставами, а також «Кормчими книгами». Особливістю суду в церковній сфері було існування чіткої ієрархії, заснованої на ієрархії церковного управління, що й відрізняло церковні суди від княжих. Слід також зазначити, що виконання судових функцій вважалося лише додатком до виконання основних функцій церкви.

Доступність судової влади для населення тогочасного періоду була цілком прийнятною. Як вже зазначалося, в перші століття незначні розміри володінь робили суд доволі доступним для населення. Окрім того, князі або намісники щороку робили об'їзд свої територій, збираючи податки та здійснюючи суд. Згодом доступність суду збільшується, оскільки в кожному мсті з'являються намісники та посадники. Що ж до самого судового процесу, слід вказати, що він не був формалізований та регламентований. При цьому, доцільно зазначити, що право на звернення до суду для вирішення конфліктів та захисту своїх прав в тогочасний період мали лише вільні люди (холопи таким правом не наділялися).

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що суди в Київській Русі створювалися в результаті прагнення суспільства до вирішення конфліктів мирним шляхом. Проте, суди, як і всі органи державної влади тогочасного періоду, перш за все захищали права феодалів, майнові та особисті інтереси, а також утверджували їх статус у суспільстві. Разом з тим, система судових органів була слабо розвиненою, проте, в цілому задовольняла потреби тогочасного суспільства і відповідала етапу його розвитку.

1. Повість врем'яних літ: Літопис (За Іпатським списком) / Переклад з давньоруської, післяслово комент. В. В. Яременка. – Київ: Радянський письменник, 1990. – 558 с.

2. Бігун С. В. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку. – За заг. редакцією. Усенка І. Б. – Київ: Наукова думка, 2014. – 501 с.

Віктор БОНДАРЕНКО

аспірант ДРІДУ НАДУ

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ЕТНОНАЦІОНАЛЬНА СФЕРА

Аналіз державної етнонаціональної політики України показує, що розробляється й здійснюється вона на основі принципів і норм Конституції України, чинного законодавства Української держави та ухваленими на його розвиток і на розвиток Конституції України правовими актами, в

тому числі актами Президента України та Уряду України, а також міжнародними правовими актами, ратифікованими Верховною Радою України.

Україна традиційно була й залишається поліетнічною країною, що є і перевагою, оскільки різні етнічні культури взаємодоповнюють одна одну, і чинником напруги у суспільних відносинах через протиріччя і вірогідні конфлікти, природа, зміст та динаміка яких зумовлюються етнічною специфікою, етномовними, етносоціальними та міграційними процесами, культурою та суспільною свідомістю, психологією титульного етносу і етнічних меншин, геополітичними і цивілізаційними викликами сучасності та особливостями самосвідомості населення різних регіонів країни. Для України проблематика етнонаціональних відносин завжди була важливою. Її актуальність визначалась лише динамікою політичного життя і гостротою сукупності проблем у суспільстві. Ця динаміка повинна була спонукала владу до вироблення вивіреної й універсальної етнонаціональної політики, суть якої б відповідала суспільним викликам, до створення законодавчої бази.

До підготовки законодавчого акту, який визначав би концептуальні засади етнонаціональної політики України та її правове забезпечення, в період після розпаду СРСР, отримання Україною суверенітету та розбудови власної держави, залучені були науковці, парламентські та урядові структури. Розроблялися проекти, подавалися пропозиції, однак узгоджений документ не виходив – занадто різнилися погляди авторів та експертів щодо змісту і пріоритетів. [6, с. 20]. Але політичні колізії в державі, недостатня увага державної влади до проблем етнічних меншин і концептуальна відповідність правової системи України міжнародним стандартам поки так і не дозволили прийняти ні закон «Про Основи державної етнонаціональної політики», ані закон про Концепцію державної етнонаціональної політики України.

Прийняття одного з цих фундаментальних законодавчих актів у сфері захисту прав етнічних меншин дозволили б узгодити застосування термінологічно-понятійної бази, зафіксувати основні норми й порядок використання правових актів щодо етнічних меншин, усуваючи суперечливість деяких з них, та запобігти трансформуванию потенційних напруг між етнічними і регіональними спільнотами, між цими спільнотами й державою, між органами центральної і регіональної влади, тощо у міжетнічні конфлікти чи в громадянські внутрішньодержавні протистояння з незрозумілими і, можливо, катастрофічними наслідками.

Наразі групові та індивідуальні права громадян в етнонаціональній сфері, а також гарантії цих прав зафіксовані в Конституції України, низці законів про мови, про громадянство України, про національні меншини, про освіту, про свободу совісті та релігійні організації, про об'єднання громадян, про місцеве самоврядування, про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, про ратифікацію

Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин, про географічні назви та інші, а також чинні міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6, с. 31].

В Україні за часи незалежності проблеми законодавчого забезпечення етнонаціональної політики країни досліджувались набагато ефективніше, ніж воно саме безпосередньо впроваджувалось в політиці. Фундаментальні наукові дослідження та практичні рекомендації фактично не сприяли вдосконаленню ні законодавчої бази, ні власне етнонаціональної політики. [1, с. 547]. Не малу роль тут зіграло те, що в цьому процесі незначну роль відігравали самі етнічні меншини. Виключенням тут можна вважати активну участь у законотворчій етнополітичній діяльності і, через це, у вирішенні долі свого етносу представників кримськотатарського автохтонного населення Криму, в тому числі політичних лідерів їх етнополітичного руху – Курултая кримськотатарського народу – Мустафи Джемілева та Рефата Чубарова. Вони підготували свого часу (2014 і 2008 роки) проекти Концепцій державної етнонаціональної політики.

Концепція державної етнонаціональної політики – основний документ, на основі якого повинна будуватись вся державна політика, все публічне управління у цій сфері. Поки склалась ситуація, коли активна участь представників меншин у законотворчому процесі сприймається як спроба посилити становище самого політика й позицію його етносу через дискримінацію інших етнічних меншин. Політики, які представляють центральну владу, апіорі вважають, що політики-представники етнічних меншин не можуть представляти етнополітичний інтерес й переслідують лиш свої цілі [1, с. 548]. Етнічні меншини найбільше зацікавлені у покращенні свого становища, тому активна участь самих етнічних меншин у розробці Концепції вкрай важлива й сприяє конструктивізму у позиціях суб'єктів і об'єктів державної політики щодо цього напрямку. При цьому, безперечно, треба уникати обставин, за яких буде мати можливість впливати на законотворчі й правові процеси тільки обмежена кількість етнічних меншин.

Ціла низка документів прийнятих європейською спільнотою, починаючи з середини ХХ століття свідчать про те, що ставлення до захисту прав етнічних меншин у країні – претендента на вступ до ЄС дуже прискіпливе. Базові документи, такі як Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [4] та Декларація про права осіб, які належать до національних чи етнічних, релігійних та мовних меншин [3] 1992 року, свідчать, що Україна повинна ставитись в контексті бажання своєї євроінтеграції дуже виважено і уважно до створення всеосяжних правових умов для розширення прав етнічних меншин та надання їм всіх можливих у демократичному суспільстві свобод, не тільки загальносуспільних, а й особливо етнічних. Що буде максимально сприяти самоідентифікації кожного члена етносу окремо та самого етносу, як елементу поліетнічної системи.

З метою захисту прав етнічних меншин Україна співпрацює з міжнародними організаціями, європейськими інституціями, розвиває двосторонні відносини з багатьма державами. Через заключення двосторонніх, багатосторонніх чи ратифікацію міжнародних правових актів в Україні комплексно досягаються внутрішньополітичні (захист прав етнічних меншин) і зовнішньополітичні (захист прав закордонних українців, українських емігрантів та заробітчан) цілі публічної політики держави.

На даний момент одною з самих гострих проблем державної політики і публічного управління, особливо в контексті європейської інтеграції, є імплементація Закону України «Про освіту» [5], який, через не вирішеність цілої низки міжетнічних проблем країни, спорокував напруженість з країнами – сусідами України. Тільки виважені дії політиків і управлінців й різнобічні підходи у кожному окремому випадку з етнічними меншинами, які найбільш болісно зреагували на нове законодавство, дозволить державі вийти з цієї досить складної правової ситуації.

Сформована в Україні централізована модель етнонаціональної політики не витримала випробувань ні часом, ні випробуваннями і практично вичерпала свої можливості. Потрібні нові підходи, співпраця центру й місцевих органів управління й самоврядування і, саме головне, заповнення правової лакуни, яка склалась в країні у сфері захисту прав етнічних меншин тим більш в контексті євроінтеграції.

Список використаної літератури

1. Вітман К. М. Участь національних меншин у розробці концепції етнонаціональної політики України / К. Вітман // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 547 – 552.
2. Глотов Б. Б. Європейські нормативно-правові засади державного регулювання етнонаціональної сфери та їх імплементація в українському законодавстві / Б. Глотов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2017. – Вип. 2 (33). – С. 56 – 63.
3. Декларація про права осіб, які належать до національних чи етнічних, релігійних та мовних меншин від 18.12.1992. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318
4. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 05.11.1992 // Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014.
5. Закону України «Про освіту» від 05.09.2017. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
6. Котигоренко В. До питання про концептуальні засади етнонаціональної політики України / В. Котигоренко // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4. – С. 20 – 43.
7. Прокопенко Л. Л. Розвиток інституційної основи співробітництва України та ЄС / Л. Л. Прокопенко, О. В. Ракша // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6, № 3. – С. 56 – 62.

8. Рудік О. М. Концепція європеїзації: нові підходи у світлі подальшого розширення ЄС / О. М. Рудік // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 3. – С. 39 – 45.

9. Федунь О. В., Папіш Н. І. Політико-правові аспекти захисту прав національних меншин в Україні // Грані. – 2016. – № 2 (130). – С. 15 – 20.

Тетяна БУТИРСЬКА

д.держ.упр., професор кафедри
публічного управління та адміністрування
ІФНТУНГ

ДО ПИТАННЯ ПРО ІНТЕРПРЕТАЦІЮ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В ДЕРЖАВНОМУ БУДІВНИЦТВІ

В одній з ранніх вітчизняних робіт «Методологічна проблема в науці про державу» [1] її автор, В. Старосольський, вказує на ворожі позиції методологічної дискусії про теорії держави, з яких різні теоретичні течії намагаються визначити для теорії держави її місце в системі наук. Якщо спробувати дослідити причину цього ворогування, то може виявитися, що вона криється, умовно кажучи, в деякій «грубості» матерії, яка складає зміст держави, і в ідеї форми, в якій полягає духовна складова держави.

Поняття правової держави має ту особливість, що як визначення об'єкта – держави – воно анітрохи не розширює цього об'єкта, якому воно служить предикатом, а виражає тільки ставлення до його пізнання. Тому, щоб бути реальним, пояснення суті правової держави має вказувати причини, цілі руху матерії в державі. Таке пояснення суті приносить форма держави, яка виступає як майбутній результат (мета) руху матерії. Ця форма впливає на фактично наявну в державі матерію, створюючи для правової держави ту чи іншу структуру і взаємини частин матерії.

Аквінат вчить, що всяка форма будь-якого тіла має буття в іншому [2, гл. 27]. Форма правової держави, як вічна ідея, мета її буття, має своє втілення (ентелехію) в її змісті, в матерії. Таким чином, приймає зміни лише матеріальна «проекція» держави, в той же час форма як трансцендентна ідея правової держави перебуває у вічному спокої. Змінюються лише *інтерпретації* цієї ідеї, форми, способи її досягнення, в результаті усвідомлення отриманого досвіду буття в рамках конкретної держави. Істотно підкреслити, що всі проблеми в розвитку конкретних держав викликані невизнанням цього фундаментального факту, з одного боку, та ілюзіями щодо *інтерпретації* форми держави, з іншого боку.

Перш за все має привернути нашу увагу те, що форма є внутрішнє начало, що приводить предмет до більш досконалого, впорядкованого стану. З цих позицій, під формою розуміється *впорядкованість* будь-якого явища, незалежно від його походження. Матерія існує в потенції

лише остільки, оскільки вона *може отримати форму*. Звідси випливає, що правова держава як форма є внутрішнє начало, що має надособистісну природу, і приводить її зміст, матерію як предмет до досконалості. Тому правова держава як феномен цивілізаційного буття означає прагнення до втілення своєї форми в якості ідеалу.

Сама по собі здатність *формоутворення* означає можливість *встановлення порядку*. Оскільки зміст в правовій державі виступає як матерія, то форма – це засіб *упорядкування, організуючий принцип* цієї матерії. Отже, правова держава як сутність має свою підставу у формі. Важливо відзначити, що відмінність між конкретними державами викликана саме тим, що форма в них наповнюється різним змістом.

Водночас правова держава як феномен поєднує в собі і дійсність, і можливість переходу в *інше* існування як якісного прориву, або в краще буття, або в гірше, аж до повного провалу в небуття. Якщо рух матерії здійснюється відповідно до початкової форми правової держави, то матерія є *впорядкованою*. Якщо матерія рухається хаотично всупереч формі, природі правової держави, то це означає відсутність упорядкованості. Умовно в цьому контексті ми можемо виділити «кращу» і «гіршу» *інтерпретації* форми правової держави. Результати руху матерії в рамках цих двох інтерпретацій суттєво різняться: у першому випадку формування держави йде по лінії *наближення* стану матерії до основної сутності правової держави, у другому – по лінії її *віддалення* від цієї сутності. Таким чином, в першій інтерпретації початкова форма правової держави присутня, а в другій – відсутня, через її підміну помилковою сутністю.

Звідси, однак, не слідує, що кращу *інтерпретацію* форми можна розглядати по відношенню до гіршої як її «можливість», оскільки через відсутність зв'язку з формою в другому випадку втілення цієї форми в змісті неможливо. По суті, ці дві інтерпретації антагоністичні. Так, у другому випадку в державі замість сходження до її природної форми відбувається зворотний процес «занурення» в матерію. В результаті втрати зв'язку матерії з початковою формою, хаотичності її руху, втрачається перспектива розвитку правової держави.

Отже, залежно від інтерпретації форми, правова держава може існувати як «найкраща річ» і як «найгірша річ». Причиною існування правової держави як найгіршої речі є здатність матерії до іншого, протилежного оформлення, через *«позбавленість»*. *«Позбавленість»*, як показує Ф. Суарес, повинна заперечувати наявність деякої форми в суб'єкті, за природою здатному її мати [3, с. 444].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що правова держава як сутність завжди стикається з проблемою *адекватності інтерпретації*. Вона виражається в тому, що сутність правової держави відтворюється в матеріальному світі з тим чи іншим ступенем *смыслові адекватності*. Неадекватне відтворення в матеріальному світі означає

суттєве спотворення розуміння ідеї правової держави. Так відбувається тому, що розуміння ідеї можливе лише на основі того чи іншого *переконання*, яке дозріває в тому числі і під впливом усвідомлення досвіду буття в рамках конкретної держави.

Таким чином, вищевикладене свідчить, що якщо *інтерпретація* форми правової держави і супутнє їй *переконання* спирається тільки на емпіричне знання, без урахування знання метафізичного (о формі як такої), то *спотворення розуміння* початкової ідеї правової держави неминучі. Основна проблема в даному випадку полягає в тому, що уникнути таких спотворень повністю неможливо, зважаючи на те, що знання про форму суть метафізичне. Проте, в державному будівництві слід прагнути знизити такі спотворення до гранично можливого мінімуму.¹

Список використаної літератури

1. Старосольський Володимир. Методологічна проблема в науці про державу / Ювілейний збірник в честь проф. Станіслава Дністрянського. – Прага: Накладом Українського Вільного Університету в Празі, 1925. – 36 с.
2. Аквинский Ф. Сумма против язычников. / Перевод: Т. Ю. Бородай. – М.: Издательство «Вестком», 2000. – 464 с.
3. Суарес Ф. Метафизические рассуждения / Пер. с латинского Г. В. Вдовиной. – М.: Институт философии, теологии и истории св. Фомы, 2007. – 776 с.
4. Даан-Дальмедико А., Пейффер Ж. Пути и лабиринты. Очерки по истории математики: Пер. с франц.. – М.: Мир, 1986. – 432 с.

Юлія ГОРІНА

*студентка Національного університету
«Одеська юридична академія»*

ШЛЯХИ НАБЛИЖЕННЯ СИСТЕМИ ВРЯДУВАННЯ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Аналіз особливостей застосування іноземного досвіду здійснення місцевого самоврядування, конкретизація основних напрямків впровадження європейських правових принципів адміністрування в основі діяльності ОМС суттєво розкривається через призму комплексного дослідження нормативно-правового статусу основних суб'єктів суспільних відносин на місцевому рівні, юридичного закріплення прав людини третього покоління в плані ефективного управління. Наразі

окреслений державний курс на інтеграцію до ЄС, відповідно до Угоди про асоціацію України та ЄС, потребує правової адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях в Україні до сталих європейських традицій демократичного управління, посилення та підвищення ролі самоврядних структур, вирішення проблемних питань правового регулювання процесів децентралізації, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також питань законодавчого закріплення процедури розподілу, передачі й делегування владних повноважень не лише з позицій національного права, але й у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування [2, с. 115 – 116].

Європейський вибір для України – це не просто імператив часу або географічна близькість із Європою. Це, передусім, вибір шляхів розвитку держави в напрямку європейської цивілізаційної моделі, завдяки яким можливо досягти гармонізації нових інноваційних методик в управлінні шляхом акумуляції місцевих ресурсів та людського потенціалу. Тож головним стратегічним курсом української політики в рамках її інтеграції до європейського співтовариства передбачено суттєві інституційні зміни, вдосконалення національного законодавства та подальша імплементація європейських норм і цінностей, модернізація державного управління в сфері надання муніципальних послуг, що являє собою цілісний комплекс «безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічної влади, суб'єктів публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами території» [3, с. 75].

Сьогодні, особлива увага, як науковців, так і тих, хто реалізує управлінську діяльність, зосереджена саме на аспекті проблем у сфері державного управління, які пов'язані із поступовою адаптацією вітчизняної методології публічного управління до європейських критеріїв. У цьому контексті мова йде про так звані «європейські стандарти публічного управління», яких повинна дотримуватись держава, якщо вона зробила свій європейський вибір. Європейські стандарти публічного управління – це перелік настанов та вимог до системи управління, а також сукупність принципів і правил формування та впровадження політик, які мають носити комплексний характер задля створення діючих засад їх добровільного і повторного використання у сфері діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови і реалізації сучасної публічної влади, яка передусім орієнтована на людину, її права і свободи, як найвищу цінність. У 2007 році міністри країн-членів Ради Європи, відповідальні за місцеве і регіональне врядування, на 15-тій сесії своєї конференції у Валенсійській декларації схвалили розроблену Радою Європи Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні включно з переліком 12 принципів доброго демократичного врядування та передали її на розгляд Комітету міністрів Ради Європи. 5 лютого 2014 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1190 засіданні

¹ У математиці, як відомо, є спеціальна функція – межа (lim), що має подібний сенс [4].

запровадив та ввів у дію 12 принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні: чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок, чутливість; ефективність та результативність, відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність та спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність. Зазначені принципи є перевірені практикою механізмами, що дозволяють в реаліях ХХІ сторіччя за допомогою залучення до прийняття й реалізації рішень і політик усіх зацікавлених сторін уникнути більшості ризиків неспроможності влади позитивно впливати на суспільство і відповідно забезпечують якість та успішність здійснення політики [1, с. 280].

Отже, запровадження стратегії доброго місцевого врядування в Україні вимагає врахування зовнішніх обставин, зокрема стратегічного напрямку на розширення ЄС та потенційного майбутнього членства України в ньому. Але в той же час прийняття підходів доброго місцевого врядування для управління місцевими справами не є достатнім для досягнення успіху на місцевому рівні. Прийняттю законодавчих меж має передувати процес формування та розвитку організаційної спроможності органів місцевого врядування для забезпечення доброго місцевого врядування. Це має стати одним з етапів сталого міського розвитку та прийняття законодавчих меж, і, відповідно, першим кроком до доброго місцевого врядування.

Список використаної літератури

1. Баштанник В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в країні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління / В. Баштанник, В. Лукашова // Вісник НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 274 – 283.
2. Дурас М. М. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів / М. М. Дурас. – Львів. – 2014. – 128 с.
3. Монастирський Г. Л. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль: «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. – 464 с.

Микола ДУРМАН

*к.т.н., доцент, доцент кафедри
державного управління
і місцевого самоврядування Херсонського
національного технічного університету,*

ПРАВОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ЩОДО ВИРІШЕННЯ РЕГУЛЯТОРНИХ ПРОБЛЕМ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

На сучасному етапі міжнародного співробітництва України та ЄС найбільш актуальним питанням двосторонніх відносин є виконання положень Угоди про асоціацію між Україною – з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами – з другої сторони [1] (далі – Угода, УА) – нового базового міжнародного договору, який має замінити Угоду про партнерство і співробітництво від 14 червня 1994 р., яка вже втратила чинність.

Україна ратифікувала Угоду у вересні 2014 року і з цього моменту всі органи влади, які мають повноваження в сфері європейської інтеграції, повинні забезпечити ефективне виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань. Завдання з виконання Угоди ґрунтуються безпосередньо на Угоді, рішеннях двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС, а також дорожніх картах, концепціях і стратегіях державно політики.

Угода про асоціацію є новаторською і безпрецедентною з погляду свого обсягу (низки сфер, що вона охоплює) і глибини (детальності зобов'язань і часових меж їх виконання). Угода про асоціацію буде мати вплив на всі механізми реалізації європейських принципів публічного управління в Україні.

Оскільки прогрес виконання заходів, передбачених Угодою про асоціацію можна виміряти та зафіксувати, вони виконують роль індикаторів – показників стану реалізації завдань з виконання Угоди. Сумарна кількість індикаторів виконання Угоди становить близько 7,5 тис. заходів, розподілених у межах 2 тис. завдань. Стан виконання заходів простежується за головними виконавцями, – відповідними органами влади, що дає можливість зрозуміти, від кого в конкретний момент залежить виконання відповідного зобов'язання. Останній моніторинг стану реалізації завдань з виконання Угоди про асоціацію оприлюднено у квітні 2019 (станом на 2018 рік) [2].

За підсумками виконання завдань, запланованих на 2018 рік, Угода була виконана на 52 %. Поступово виконуються завдання Угоди, які були не виконані в попередні роки. Як наслідок, сумарний результат виконання Угоди суттєво зростає [3].

Угода містить значні фундаментальні зобов'язання сторін у нормативно-правовій сфері, що стосується імплементації регуляторних рішень з метою гармонізації вітчизняної регуляторної бази з

регуляторною базою Європейського Союзу. Сюди можна віднести:

– важливі кроки з розроблення та затвердження технічних регламентів, стандартизації, метрології, які необхідні для підписання Угод про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів для пріоритетних секторів промислової продукції (Угоди АСАА – «промисловий безвіз»). Наближення українського законодавства до права ЄС у питаннях стандартизації забезпечить відповідності продукції та послуг своєму призначенню та сприятиме захисту здоров'я, прав та інтересів споживачів;

– прийняття у липні 2018 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення деяких фіто-санітарних процедур» [4]. Цим Законом посилюються можливості залучення приватного сектору до надання послуг із фіто-санітарного інспектування та експертизи продукції на кордоні, а також вдосконалюються окремі фіто-санітарні процедури та їх у відповідність із законодавством ЄС;

– набуття чинності розділом VII Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [5], яким завершується другий етап переходу підприємств на нову систему контролю за безпечністю харчових продуктів НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point), розроблену Всесвітньою організацією охорони здоров'я. Положення оновленого Закону покладають значну відповідальність за виробництво безпечної продукції на виробників та передбачають розроблення, введення в дію та застосування постійно діючих процедур, що засновані на принципах системи аналізу небезпечних чинників та контролю у критичних точках НАССР;

– продовження роботи з приведення у відповідність законодавства України з Угодою про технічні бар'єри у торгівлі СОТ. У червні 2019 року Верховною Радою було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо технічних регламентів та оцінки відповідності» [6]. Прийняття даного законопроекту забезпечить максимально точне перенесення у національне законодавство вимог та практик держав-членів ЄС у сфері технічного регулювання з точки зору оцінки відповідності та акредитації;

– успішну реалізацію завдання щодо встановлення правил координації процедур банкрутства боржників у відповідності із положеннями Регламенту (ЄС) 2015/848 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 року [7]. З метою впровадження європейської практики у сфері заснування та діяльності компаній у жовтні 2018 року прийнято Кодекс про банкрутство [8]. Кодекс не тільки підвищив ефективність процедур банкрутства, рівень захисту прав кредиторів та виконання судових рішень щодо банкрутства, але й врегулював процедуру відновлення платоспроможності фізичних осіб, які опинились в скрутній фінансовій ситуації.

Угодою про асоціацію розширюються можливості координації зовнішньої політики України і країн ЄС у сферах глобальних і регіональних міжнародних відносин, що становлять спільний інтерес і в яких за Україною залишається право вільно обирати і виробляти власну позицію. Це також стосується і регуляторної політики, наближення якої до стандартів, прийнятих в ЄС, визначено у частинах II «Поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі» та III – «Економічне співробітництво». Тому зобов'язання України з правової гармонізації державної регуляторної політики у різних сферах управління доволі значні. В майбутньому нами планується детальніше проаналізувати вітчизняну законодавчу та нормативно-правову базу саме з точки зору відповідності ПВЗВТ.

Список використаної літератури

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

2. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2018 році. – Режим доступу: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018.pdf>.

3. Климпуш-Цинцадзе І. Презентація Звіту з виконання Угоди. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/2018-stav-pershim-rokom-povnocinnoyi-realizaciyi-ugodi-pro-asociaciyu-robotu-nad-yakoyu-prinese-konkretni-rezultati-ivanna-klimpush-cincadze-pid-chas-prezentaciyi-zvitu-z-vikonannya-ugodi>.

4. Закон України від 10 липня 2018 року за № 2501-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення деяких фітосанітарних процедур». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2501-19>.

5. Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (зі змінами та новою редакцією від 20 вересня 2015 року). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.

6. Закон України від 6 червня 2019 року за № 2740-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації актів законодавства Європейського Союзу у сфері технічного регулювання». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2740-19>

7. Регламент ЄС 2015/848 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 року. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R0848&from=bg>.

8. Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19>.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

Видатки бюджету є базовою категорією бюджетного права та основним інструментом забезпечення соціально-економічного розвитку країни за рахунок ефективного розподілу ресурсів держави між різними галузями економіки. Оптимізація структури видатків є головним завданням бюджетної політики та має враховувати модель економіки країни, пріоритетні напрямки розвитку держави й циклічні коливання економіки.

Так, у Бюджетному кодексі України визначено, що видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргю покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій [1].

Серед науковців видатки бюджету висвітлені в іншому аспекті, ніж в законодавстві України. Так, А. О. Монаєнко визначає видатки бюджету як публічні, безперервні та прямі витрати держави, пов'язані з її функціонуванням з приводу розподілу і використання централізованих фондів коштів з метою забезпечення виконання завдань та функцій держави [3, С. 446]. Також деякі вчені, при вивченні правового аспекту формування видатків, визначають видатки бюджету як затрати бюджету. Так, наприклад, Л. К. Воронова визначає видатки як затрати бюджету, які виражають урегульовані правовими нормами економічні відносини, що складаються при розподілі та використанні централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів та забезпечують його безперервне функціонування [2, с. 440].

Окрім визначення видатків, важливим питанням є класифікація видатків. Так, відповідно до бюджетної класифікації видатки класифікуються за: 1) бюджетними програмами – програмна класифікація видатків і кредитування бюджету; 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів – відомча класифікація видатків і

кредитування бюджету; 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки, – функціональна класифікація видатків і кредитування бюджету; 4) економічною характеристикою операцій, які здійснюються при їх проведенні, – економічна класифікація видатків бюджету [1].

Економічна класифікація видатків забезпечує поділ видатків на поточні та капітальні: поточні видатки – це видатки бюджету, які забезпечують поточне функціонування органів влади, видатки на товари та послуги, виплата процентів банківським установам за внутрішніми позичками та субсидії і поточні трансфертні виплати; капітальні видатки – це витрати, що пов'язані з фінансуванням інвестиційної та інноваційної діяльності. Проте, у Бюджетному кодексі України не визначено категорії капітальні та поточні видатки. Трактуються даних понять наведено у Наказі Міністерства Фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» від 12.03.2012 р. № 333 [4].

Таким чином, важливим є питання щодо правового регулювання видатків бюджету та чіткого визначення деяких понять, що стосуються видатків бюджету та їх класифікації. Інституційний підхід розглядає видатки бюджету в якості адаптивного механізму у системі регулювання соціально-економічного розвитку країни і визначає процес формування видатків бюджету як систему, що постійно удосконалюється.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17>.
2. Воронова Л. К. Правовое регулирование государственных расходов и финансирования / Л. К. Воронова // Финансовое право. – М., 1995.
3. Монаєнко А. О. Особливості фінансування видатків у фінансовому праві та чинному законодавстві України і зарубіжних країн / А. О. Монаєнко // Держава і право. Юрид. і політ. Науки : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 41. – С. 443–449.
4. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету. Наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 р. № 333. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12/paran18#n18>

Олена КОФАНОВА

*д.пед.н., професор, професор кафедри
інженерної екології КПІ ім. Ігоря Сікорського*

«ЗЕЛЕНА ЕКОНОМІКА» ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У зв'язку з наявним в Україні дефіцитом власних паливно-енергетичних ресурсів, а також активним використанням в економіці країни вугілля, нафтопродуктів тощо перед державою постало завдання модернізації економіки на природоохоронних засадах, забезпечення її інноваційного розвитку, особливо шляхом залучення відновлювальних джерел енергії, у тому числі й рослинного походження. Це завдання відзначається в офіційних документах як реформування економіки країни на засадах ресурсозбереження, забезпечення сталого збалансованого розвитку країни на принципах «зеленої економіки».

«Зелену економіку» визначають як економіку, яка підвищує добробут людей, забезпечує соціальну справедливість, зменшуючи при цьому ризики забруднення навколишнього природного середовища й запобігаючи його деградації [1]. «Зелена економіка» не тільки передбачає раціональне та ефективне використання природних ресурсів (зокрема, енергоефективність), збереження природного потенціалу, скорочення викидів шкідливих речовин (ШР) підприємствами, зменшення вуглецевих викидів та викидів інших парникових газів тощо, а й розглядається як основний інструментарій боротьби зі змінами клімату на планеті.

Таким чином, перебудова національної економічної системи на екологізбережувальну, підвищення інвестицій у «чисті» технології, глибока переробка відходів виробництва й споживання, фінансове чи податкове стимулювання екологізації економіки тощо надає змоги запобігти катастрофічним змінам клімату на планеті, критичним явищам та виснаженню природних ресурсів.

В Україні принципи «зеленої економіки» впроваджуються вже досить давно. Ще у 1994 році прийнятий закон України «Про енергозбереження» № 75/94-ВР [2, 3], а також закони України [4 – 9]. Однак внаслідок науково-технічного прогресу й активного розвитку інноваційних технологій у країні кожного року підвищується споживання енергії, зокрема, електроенергії. Так, за статистичними даними, споживання електроенергії в Україні у 2018 р. зросло на 2,7 % порівняно із 2017 р.) [10]. При цьому значна її частка була отримана за рахунок спалювання вуглецьмісних видів палива – вугілля, природного або зрідженого газу, горючих сланців, торфу тощо, які не тільки значно забруднюють атмосферу та інші компоненти довкілля, а й найменш ефективно використовують найцінніші природні ресурси. Крім того, добування й

використання вуглеводнів у промисловості створює досить високі рівні екологічного та пожежного ризиків, зумовлює викиди великих обсягів шкідливих речовин (легкі та поліароматичні вуглеводні, сірководень, оксиди азоту, вуглецю та сірки, інші забруднювачі тощо). Навіть на стадії їх добування відбувається значне забруднення навколишнього природного середовища, якому майже неможливо запобігти.

Таким чином, перехід національної економіки на «зелений» шлях через використання відновлювальних джерел енергії, в тому числі й рослинного походження (зокрема, біодизельне паливо, біоспирти та інші паливно-мастильні матеріали), є пріоритетним напрямком нашої держави та забезпечує її сталий збалансований розвиток, запобігання криз та збереження довкілля для майбутніх поколінь.

Список використаної літератури

1. Програма Організації Об'єднаних Націй по оточуючій среде. 2016 г. – Режим доступу: <https://www.unenvironment.org/ru> (29.11.2019 р.).
2. Закон України № 75/94-ВР від 01.07.1994 р. «Про енергозбереження» (введений в дію Постановою ВР № 75/94-ВР від 01.07.94) (чинний зі змінами).
3. Закон України № 3260-IV від 22 грудня 2005 р. «Про внесення змін до Закону України «Про енергозбереження»».
4. Закон України «Про електроенергетику» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 1, ст.1.
5. Закон України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 26, ст.220.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 33, ст.324.
7. Закон України «Про внесення змін до статті 8 Закону України «Про альтернативні види палива» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 51, ст.834.
8. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про теплопостачання» щодо стимулювання виробництва теплової енергії з альтернативних джерел енергії» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 17, ст.207.
9. Закон України «Про енергетичну ефективність будівель» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 33, ст.359.
10. Інститут просвіти. Новини. Електроенергетика-2018 у цифрах. – Режим доступу: <https://iprosvita.com/elektroenerhetyka-2018-u-tsyfrakh>.

Надія ЛЕБЕДЄВА
*аспірантка Міжрегіональної
академії управління персоналом*

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Однією із найважливіших тенденцій сучасності в умовах інтеграційних процесів нашої держави щодо вдосконалення організаційної діяльності керівника в органах державної влади є його професійна підготовка, яка здійснюється у вищих навчальних закладах. У процесі підготовки кадрів державного управління особливої ваги набуває вивчення іноземної мови, зокрема англійської.

Згідно вимог пункту 1 розділу XI Закону України «Про державну службу» Комісія з питань вищого корпусу державної служби, затвердила завдання, щодо перевірки володіння іноземною мовою, для кандидатів на зайняття посад категорії «А» [1]. Стаття 6 визначає категорії посад державної служби залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікацій та професійної компетентності державних службовців. До категорія «А» законом віднесено такі посади вищого корпусу державної служби: Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України [2].

Відповідно до статті 12 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 року офіційними мовами Ради Європи є англійська та французька мови [1]. «Підготовка в галузі державного управління відповідає діяльності тих, хто навчається, а саме – публічного управління, як з точки зору тематики, так і мовного змісту і діяльності з навчання мови», – відзначають сучасні українські вчені – кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри іноземних мов, М.Колісниченко та старший викладач Одеського регіонального інституту державного управління при Президентові України С. Яцун [3, с. 158].

Мета доповіді – розглянути комунікативний метод викладання іноземної мови у контексті вдосконалення діяльності керівника органів державної влади.

Викладання іноземної мови у процесі підготовки державних службовців, як відомо, не є ключовим предметом, але це не вирішує

проблеми необхідності володіння нею. У зв'язку з цим, у викладачів виникає обов'язок виділення певних аспектів в методиці так, щоб професійне навчання збігалося із загальномовним. Як правило, навчання повинно здійснюватися в групах, розділених по рівневого принципу, що включає у себе достатній, середній і низький рівні володіння іноземною мовою. На відміну від груп достатнього рівня володіння іноземною мовою, в групах середнього та низького рівнів необхідно приділяти увагу загальній мовній підготовці, і лише після вводити професійну лексику [3, с. 159]. Скотт Торнбі і Пітер Хопкінс рекомендують використання підручника граматики Реймонда Мерфі [5, с. 13], лексична складова якого розвиває навички усного розмовного мовлення, що застосовано на всіх комунікативних рівнях. Слід також зазначити, що даний підручник визнаний у світовій спільноті одним з кращих для студентів, які вивчають англійську мову як іноземну [4].

Українські науковці, розглянувши 4 основні методи викладання англійської мови у хронологічному розвитку, не безпідставно дійшли висновку про доцільність впровадження комунікативного методу викладання англійської мови державним службовцям як сучасного стандартного методу. На думку М. Колісниченко і Є. Яцун, метод комунікативного викладання мови є природним результатом реакції на використання граматики-перекладного, прямого методу і аудіолінгвалізма, акцентує на «викладанні граматичних структур і речень-шаблонів» [3, с. 166], і які «взагалі не надавали значення тому, як практично використовується мова» [3, с. 166]. «Комунікативний метод вивчення мови має різні ознаки, які відрізняють його від інших методів: розуміння відбувається через активну взаємодію студентів при спілкуванні на іноземній мові; викладання відбувається за допомогою автентичних англійських текстів; студенти не тільки вивчають другу мову, а й вчаться стратегії розуміння, особливого значення набуває особистий досвід і ситуації, які розглядаються як безцінний внесок у зміст занять; використання нової мови в неперевіраних контекстах створює можливості для навчання поза навчальної аудиторії. Суть цього методу полягає в тому, що основні мовні навички (говоріння, слухання, читання і письмо) розвиваються одночасно у процесі реального спілкування. Основне завдання методу – навчити державних службовців спілкуватися англійською мовою [3, с. 166]. Серед переваг цього методу спостерігаються такі: розвиток розмовної мови: навчальна мета – навчити людину легко і відносно правильно говорити і висловлювати власні ідеї на англійській мові [3, с. 166].

Отже, можна зробити висновок про доцільність впровадження даного методу навчання іноземної мови в курсі дисципліни «Іноземна мова за професійним спрямуванням» для державних службовців.

Список використаної літератури

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://protocol.ua/ua/pro_dergavnu_slugbu_stattya_6/.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://test.gudsweb.org/lang/#more-1675>.
3. Колісниченко Н. М. Чотири основні методики викладання англійської мови в хронологічному порядку їх розвитку: застосування в системі підготовки з публічного управління / Н. М. Колісниченко, Є. М. Яцун // Публічне урядування. – лютий 2018. – № 2 (12). – С. 154 – 172.
4. Murphy Raymond. English Grammar in Use. – Cambridge University Press, 2010. – 380 p.
5. Thornbury S., Watkins P. The CELTA Course: Certificate in English Language Teaching to Adults Cambridge University Press, 2015. – 184 p.

Руслана МАРТЪЯНОВА

*аспірантка Донецького державного
університету управління*

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВИКОНАННЯ ОРГАНАМИ ВЛАДИ РІШЕНЬ СУДУ ПРО ПРИМУСОВЕ ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ЗА МЕЖІ ДЕРЖАВИ УКРАЇНИ

Україна обравши курс на євроатлантичну інтеграцію взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо запровадження ефективної та превентивної політики боротьби з нелегальною міграцією, здійснення заходів щодо посилення контролю за перебуванням іноземців на території держави, запровадження дієвих адміністративних примусів до порушників міграційного законодавства.

Одним із таких адміністративних примусів що застосовується до іноземців та осіб без громадянства є «примусове видворення». В законодавстві України «примусове видворення» розглядається як процедура фізичного висилання з країни за рішенням суду, винесеного за позовом відповідних органів виконавчої влади. Термін «*примусове видворення*» означає систему адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців, які незаконно перебувають в Україні, покинути територію України всупереч їх волі і бажанню.

Основними нормативно-правовими актами що регулюють організаційно-правові заходи примусового видворення за межі держави іноземців, можна визначити наступні: Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС); Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI (далі – Закон); Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затверджена

наказом МВС, Адміністрації Держприкордонслужби України, Служби безпеки України 23.04.2012 № 353/271/150 (у редакції наказу МВС України, СБУ 22.01.2018 № 38/77) (далі – Інструкція № 353/271/150); Інструкція про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджена наказом МВС України 29.02.2016 № 141 (далі – Інструкція № 141).

Ст. 30 Закону визначено що примусово видворити іноземця або особу без громадянства можливо лише на підставі постанови адміністративного суду винесеної за адміністративним позовом органу ДМС, охорони державного кордону та Служби безпеки України (СБУ). За наявності наступних підстав: якщо іноземець або особа без громадянства не виконали в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення; якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави [4].

У рамках процедури примусового видворення органи ДМС, органи охорони державного кордону, органи СБУ: готують та подають до місцевого загального суду як адміністративного суду обґрунтовану позовну заяву; беруть участь у судовому розгляді; забезпечують участь у судовому розгляді іноземців, які затримані; забезпечують фактичне виконання рішення суду про примусове видворення іноземця або іншого рішення суду, прийнятого з метою забезпечення примусового видворення.

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України висвітлені у ст. 288 КАС; підстави затримання іноземців або осіб без громадянства у ст. 289 КАС.

Тобто, у разі наявності визначених ст. 289 КАС підстав, територіальним органом ДМС, органом охорони державного кордону, органами СБУ, подається позовна заява про застосування судом до іноземця або особи без громадянства одного з таких заходів: 1) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України; 2) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; 3) взяття іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації; 4) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу [3].

Крім того, законодавством також передбачено, що для забезпечення організаційних заходів щодо фактичного виконання постанови суду про

примусове видворення чи передачу іноземців в порядку міжнародних договорів України про реадмісію, іноземці та особи без громадянства розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПП), протягом строку, необхідного для їх ідентифікації та забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України. Строк затримання в ПТПП становить шість місяців, і може бути продовжений, але не більш як на вісімнадцять місяців.

Інструкцією №353/271/150 передбачено порядок дій посадових осіб органів ДМС, органів охорони державного кордону та органів СБУ під час поміщення іноземців до ПТПП, ідентифікації та документування. Тобто, перед поміщенням іноземців до ПТПП, органи ДМС, органи охорони державного кордону та органи СБУ оформлюють рішення про поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора щодо такого рішення.

Поміщення до ПТПП іноземців регулюється Інструкцією № 141 якою визначено порядок дій посадових осіб ПТПП, територіальних органів та підрозділів ДМС України, органів охорони державного кордону при розміщенні іноземців та осіб без громадянства в ПТПП, їх утриманні, передачі та звільненні з ПТПП [2].

На думку автора, аналіз Інструкції №141 та Інструкції №353/271/150, дає підстави вважати неузгодженість процедури поміщення до ПТПП іноземців та осіб без громадянства за адміністративними позовами СБУ. Тобто, поміщення до ПТПП приймається органом який ініціював адміністративний позов, це є органи ДМС, органи охорони кордону, органи СБУ. Проте Інструкцією №141, орган СБУ не зазначений. Отже, процедурно, без залучення органу ДМС орган СБУ не може самостійно помістити іноземців до ПТПП.

Слід зазначити, що згідно ст. 30 Закону, контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове видворення здійснюється органом, за чийм позовом суд прийняв рішення про примусове видворення. Службові особи органу охорони державного кордону або органів ДМС здійснюють супровід такого іноземця або особи без громадянства. Орган ДМС який супроводив іноземця до кордону за зверненням органу СБУ, інформує такий орган про фактичне виконання рішення про примусове видворення.

Отже, підсумовуючи можна дійти висновку, що забезпечення виконання постанови суду про примусове видворення винесених за адміністративним позовом органу СБУ, без залучення органу ДМС, на стадії поміщення та ідентифікації потребує нормативного-правового врегулювання.

Звертає увагу те, що у 2018 році до ПТПП було поміщено 1281 особу, з яких ідентифіковано 600. У I півріччі 2019 року із 900 поміщених

до ПТПП осіб ідентифіковано 320. Всього у 2018–I півріччі 2019 року з ПТПП звільнено 1405 осіб, з яких 737 у примусовому порядку видворено за межі України, 79 примусово повернуто або передано в порядку реадмісії, 276 звільнено на підставі рішень суду, 282 – у зв'язку із закінченням терміну тримання, 23 – у зв'язку із закінченням терміну адміністративного затримання, 8 – через інші причини. Отже, з 1405 осіб, яких звільнено з ПТПП, лише 816 покинули Україну, а 589 звільнених у зв'язку із закінченням терміну утримання або на підставі рішень суду знову переходили на нелегальне становище [1].

Підводячи підсумок, можна зробити висновок, що забезпечення виконання рішень суду про примусове видворення іноземців за межі держави органами влади потребує конкретизації, доповнення та внесення зміни у законодавство. Зокрема, необхідно розглянути питання щодо скорочення строку утримання іноземців в ПТПП, у разі встановлення факту відсутності належності до країни походження; залучення органів ДМС на стороні позивача поданих адміністративних позовів органами СБУ; негайне вирішення організаційних заходів щодо прискорення процедури ідентифікації осіб, їх документування з метою забезпечення органами влади їхнього фактичного примусового видворення за межі України.

Список використаної літератури

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, затверджений рішенням Рахункової палати від 08.10.2019 року № 28-7. – Рахункова палата. – Режим доступу: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=150>.

2. Інструкція про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджена наказом МВС України 29.02.2016 № 141. – Верховна Рада України. – Законодавство України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0748-16>.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року №2747-IV. – Законодавство України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 року №3773-VI. – Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

Олександр ОВДІН

*к. і. н., доцент, доцент кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ЗМІН ЗАПРОПОНОВАНИХ У ПРОЕКТІ ЗАКОНУ № 1007

Серед найбільш резонансних законопроектів, які обговорюються останнім часом у нашій державі, є проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України» № 1007. Його було внесено Президентом України В. О. Зеленським, зареєстровано 29 серпня 2019 р. та включено до порядку денного 10 вересня 2019 р. Хоча проект закону було визначено Президентом як невідкладний, проте, на момент підготовки даних тез, його розгляд ще не розпочався [3].

Найбільш важливим положенням даного законопроекту є виведення Національної гвардії України з системи органів МВС. У статті 1 діючого закону «Про Національну гвардію України» запропоновано прибрати відповідну згадку про МВС та додати новий п. 2, у якому зазначити, що «діяльність Національної гвардії України спрямовується Президентом України через командувача Національної гвардії України, який здійснює безпосереднє керівництво Національною гвардією України». Згідно проекту закону командувач Національної гвардії України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України, без відповідного подання Міністра внутрішніх справ (передбаченого діючим законодавством). Президентом України (у діючому законі – Міністром внутрішніх справ) має також затверджуватися Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України [2; 3].

Планується суттєво розширити функції та повноваження командувача Національної гвардії України. Зокрема передбачено, що:

1) командувачем Національної гвардії України (у діючому законі – Міністром внутрішніх справ) затверджуються Положення про органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань НГУ, з'єднання, військові частини (підрозділи), навчальні військові частини (центри), статuti (положення) вищих військових навчальних закладів, баз, закладів охорони здоров'я та установ НГУ (ст. 5, п. 6 Закону України «Про Національну гвардію України»);

2) командувачем Національної гвардії України (у діючому законі – Міністром внутрішніх справ) здійснюється створення, реорганізація і ліквідація оперативно-територіальних об'єднань НГУ, їх органів військового управління, з'єднань, військових частин, навчальних військових частин, баз, закладів охорони здоров'я та установ НГУ (ст. 5, п. 6 згаданого вище закону);

3) на командувача Національної гвардії України покладається безпосереднє керівництво (у діючому законі – безпосереднє воєнне керівництво) НГУ (ст. 7, п. 1 даного закону);

4) командувачем Національної гвардії України (у діючому законі – Міністром внутрішніх справ) призначаються на посаду за погодженням з Президентом України і звільняються з посади керівники структурних підрозділів головного органу військового управління НГУ, органів військового управління оперативно-територіальних об'єднань та вищих військових навчальних закладів НГУ (ст. 7, п. 3 даного закону);

5) командувачем Національної гвардії України (у діючому законі – за погодженням з Міністром внутрішніх справ) призначаються та звільняються з посади керівники військових частин (підрозділів) НГУ (ст. 7, п. 3 даного закону);

6) командувачем Національної гвардії України за погодженням з Президентом України (у діючому законі – Міністром внутрішніх справ без погодження з Президентом) затверджуються структура і склад оперативно-територіального об'єднання НГУ (ст. 8, п. 2 даного закону);

7) командувачем Національної гвардії України (у діючому законі – Міністром внутрішніх справ) затверджується перелік посад, які не можуть бути заміщені іноземцями чи особами без громадянства (ст. 10, п. 5 даного закону);

8) командувачем Національної гвардії України (у діючому законі – Міністром внутрішніх справ) визначаються норми належності, порядок обліку, експлуатації, технічного обслуговування, зберігання, списання, знищення спеціальних засобів, заходи безпеки під час користування (ст. 17, п. 5 даного закону) [2; 3].

У пояснювальній записці до законопроекту звертається увага на те, що відповідно до пункту 17 статті 106 Конституції України керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави здійснює Президент України [1]. А згідно з частиною другою статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» (2469-VIII) до складу сектору безпеки і оборони входить також і НГУ. Зазначалося, що в умовах особливого періоду, здійснення силами спеціальних операцій, до складу яких входять і підрозділи гвардії, заходів із протидії військовій агресії РФ щодо України та захисту суверенних територій нашої держави, керівництво військовими формуваннями належить не до сфери внутрішніх справ, політику у якій згідно із законом формує МВС України, а до сфери національної безпеки та оборони. Відповідно внесені зміни закликають дати змогу ефективніше використовувати можливості НГУ та повноцінно реалізовувати конституційні повноваження Президента України у зазначеній сфері. А також удосконалити та оптимізувати питання соціально-економічного забезпечення діяльності НГУ; оперативно розв'язувати проблеми військової, організаційної, кадрової та повсякденної службової діяльності; ефективно та у правовому полі використовувати засоби і сили НГУ за

призначенням; посилити контроль Глави держави за станом дотримання прав та свобод людини і громадянина при виконанні НГУ покладених на неї завдань [3].

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України проаналізувало даний проект закону та зробило достатньо обережний висновок. Зокрема було зазначено, що «питання стосовно відокремлення НГ із сфери підпорядкування МВС України в окреме військове формування і підпорядкування його виключно Президентові України потребує додаткового аналізу з огляду на специфічний статус цієї силової структури». Визнавалося, що «кожна держава самостійно визначає структуру і підпорядкування військових формувань з правоохоронними функціями, виходячи із національних особливостей». І «виходячи із досвіду функціонування подібних формувань в інших країнах світу, а також досвіду застосування внутрішніх військ МВС України, чинне підпорядкування НГ як окремого формування є питанням доцільності і виглядає можливим як з організаційної точки зору, так і з точки зору відповідності такого рішення конституційно-правовим приписам». Водночас Комітет з питань інтеграції України з ЄС, розглянувши на своєму засіданні 1 жовтня 2019 р. даний проект Закону, визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції [3].

Можна прогнозувати, що даний проект закону буде обговорюватися у Верховній Раді вже у наступному 2020 р. На нашу думку, аргументи на користь даного проекту закону є більш переконливими, ніж твердження його опонентів. Водночас є важливим, щоб дане питання розглядалося виключно крізь призму захисту національної безпеки України, без огляду на посилення або послаблення впливу конкретних особистостей в українській політиці.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-VII // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.
3. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України № 1007 від 29 серпня 2019 р. // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66241.

Наталія ОПАР

*асистент кафедри документознавства
та інформаційної діяльності ІФНТУНГ*

ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Формування та удосконалення нормативно-правового поля вищої освіти є одним з найбільш актуальних завдань функціонування, розвитку та реформування цієї сфери у період євроінтеграції. Створення досконалої та ефективної законодавчої бази є першою необхідною умовою функціонування системи забезпечення якості вищої освіти вищої.

В Україні на основі міжнародних документів з питань демократизації, гуманізації в галузі освіти і прав людини здійснено низку заходів щодо створення нової національної нормативно-правової бази вищої освіти України [4, с. 446].

В умовах європейської інтеграції нашої країни не можливо не згадати про Угоду про асоціацію між Україною та ЄС [5]. Даний документ містить зобов'язання сторін і стосовно освіти, навчання та молоді (Розділ V, Главу 23 Угоди). Так, у ст. 430 йдеться про те, що «...сторони сприяють розвитку співробітництва в галузі освіти, навчання та молодіжної політики з метою покращення взаєморозуміння, активізації міжкультурного діалогу та посилення знань щодо відповідних культур» [5]. Статтею 431 регламентовано зобов'язання сторін стосовно активізації співробітництва в галузі вищої освіти з метою: «реформування та модернізації систем вищої освіти; сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу; підвищення якості та важливості вищої освіти; поглиблення співробітництва між закладами вищої освіти (далі ЗВО); розширення можливостей ЗВО; активізації мобільності здобувачів вищої освіти та викладачів; увага приділятиметься співробітництву в галузі освіти з метою спрощення доступу до отримання вищої освіти» [5]. Угода про асоціацію між Україною та ЄС є підтвердженням прагнення України вступити до Європейського освітнього простору та сприяє активізації обміну досвідом та інформацією стосовно модернізації вищої школи та забезпечення якості вищої освіти.

У вітчизняній системі освіти сформована дієва система нормативно-правових актів, які деталізують специфіку освітнього процесу, більш детально визначають механізм реалізації права на освіту. Основними складовими нормативно-правової бази стосовно забезпечення якості вищої освіти в Україні є: Конституція України; закони України «Про освіту», «Про вищу освіту»; Державна національна програма «Освіта України ХХІ століття»; Національна доктрина розвитку освіти України;

Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти», Укази Президента України, Накази, листи, розпорядження та постанови Міністерства освіти і науки України та ін.

Найвагоміше місце серед нормативно-правових актів українського законодавства займає Конституція України як Основний Закон держави. Так, згідно з Конституцією України [1] право на освіту (ст. 53) – це один з основних, соціальних і культурних прав громадян. Це право має кожен громадянин незалежно від соціального походження, національності, політичних, релігійних та інших переконань, статі, майнового стану та інших ознак.

Державне регулювання освітньої сфери здійснюється безпосередньо Законом України «Про освіту» [3], який базується на Конституції України. Правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти в Україні визначаються Законом України «Про вищу освіту» (далі – Закон) [2]. Важливим для нас є те, що у новій редакції Закону «Про вищу освіту» виділено окремий розділ, який регламентує питання забезпечення якості вищої освіти в Україні. Він складається із 10-ти статей. Зокрема у першій з них йдеться про систему забезпечення якості вищої освіти в Україні, яка складається із трьох частин: системи внутрішнього забезпечення якості, системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності ЗВО та якості вищої освіти та забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти [2]. Окреме місце в законі займає питання про контроль якості вищої освіти.

Так, система забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) здійснює такі процедури та заходи як: визначення принципів та процедур забезпечення якості вищої освіти; здійснення моніторингу та періодичного перегляду освітніх програм; щорічне оцінювання здобувачів вищої освіти, науково-педагогічних і педагогічних працівників закладу вищої освіти та регулярне оприлюднення результатів таких оцінювань на офіційному веб-сайті ЗВО, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб; забезпечення підвищення кваліфікації педагогічних, наукових і науково-педагогічних працівників; забезпечення наявності необхідних ресурсів для організації освітнього процесу; забезпечення дотримання академічної доброчесності працівниками ЗВО та здобувачами вищої освіти тощо [2].

Система внутрішнього забезпечення якості за його поданням оцінюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти або акредитованими ним незалежними установами оцінювання та забезпечення якості вищої освіти на предмет її відповідності вимогам

до системи забезпечення якості вищої освіти, що затверджуються Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [2].

Отже, Законом України «Про вищу освіту» вперше за час функціонування вітчизняної вищої освіти унормовано національну систему забезпечення її якості згідно Стандартів та рекомендацій із забезпечення якості вищої освіти в Європейському просторі. Законом передбачено зовсім іншу модель забезпечення якості вищої освіти та постійне її вдосконалення на засадах об'єктивності, відкритості та незалежності.

Важливим моментом також є наявність у закладу вищої освіти програми забезпечення якості вищої освіти. Такі програми покликані сприяти вдосконаленню якості освіти з врахуванням розвитку тенденцій освітніх програм та вимог до них. Вони можуть включати рекомендації та шляхи покращення якості навчально-методичного забезпечення освітнього процесу, вдосконалення навчальних програм, підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників; вдосконалення методів викладання і підвищення рівня об'єктивності оцінювання; тощо. Чимало українських закладів вищої освіти вже мають такі програми. Проте, вважаємо доцільним затвердити примірну програму для усіх ЗВО на державному рівні, в яку навчальні заклади зможуть вносити певні зміни відповідно до специфіки своєї діяльності.

Забезпечуючи високий рівень якості вищої освіти на державному та інституційному рівнях - можна розраховувати на успішне входження України до Європейського простору вищої освіти, підвищення довіри до системи вищої освіти з боку українських та міжнародних здобувачів, визнання національних ЗВО на міжнародному рівні. Отже, базовою стратегією розвитку державного управління забезпеченням якості вищої освіти - є постійне вдосконалення системи забезпечення якості та систематичне підвищення якості вищої освіти.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року / Верховна Рада України. – 1996. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254кк/96-вр>.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37 – 38. – С. 2716.
3. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 38 – 39. С. 5.
4. Радченко О. Державне регулювання розвитку приватного сектора системи освіти України: сучасний стан дослідження проблеми. Вісн. НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 445 – 454.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та

Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. 30.11.2015. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Список використаної літератури

1. Звіт про виконання у 2018 році стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf.
2. Тяга к переменам: почему миллениалы так часто меняют профессию. – Режим доступу: <https://mind.ua/ru/publications/20184318-tyaga-k-peremenam-pochemu-millennialy-tak-chasto-menyayut-professiyu>.
3. Звіт Формула покоління: цінності та мотиви сучасних генерацій. – Режим доступу: <https://hhcdn.ru/file/16834213.pdf>.
4. Moving On. The costs of high staff turnover in the civil service. – Access mode: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_staff_turnover_WEB.pdf.
5. Peca AM. (Aug. 10, 2013.) Institutional knowledge: When employees leave, what do we lose? *HigherEdJobs*. Retrieved June 5, 2017. – Access mode: www.higheredjobs.com/articles/articleDisplay.cfm?ID=468.
6. Cabinet Office, Civil Service Workforce Plan: 2016 to 2020, 2016, retrieved 21 October 2018. – Access mode: www.gov.uk/government/publications/civil-service-workforce-plan-2016-to-2020.

Олена ПОСТУПНА

*к. держ. упр., доцент, доцент
кафедри менеджменту Національного
університету цивільного захисту України*

Роман ІОВИЧ

*студент Національного університету
цивільного захисту України*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНКЛЮЗИВНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Однією з проблем сучасності є соціальне обмеження, що здебільшого проявляються у можливості отримання людиною із обмеженими можливостями різноманітних видів послуг без будь-яких перешкод. Це стосується й туристичної сфери, що змушує підприємства туристичної індустрії створювати комплексний туристичний продукт, який має відповідати додатковим потребам окремих маломобільних категорій туристів.

На міжнародному рівні питання забезпечення прав інвалідів закріплено у таких документах, як Декларація про права інвалідів (1975 р.), Стандартні правила ООН щодо забезпечення рівних можливостей для інвалідів (1993 р.),

Конвенція ООН про права інвалідів (2006 р.) та ін. Що стосується туристичної мобільності для людей з обмеженими можливостями, то вперше термін «туризм, доступний для всіх» було введено в 2009 р. Генеральною Асамблеєю Всесвітньої туристської організації (далі – ЮНВТО) в «Декларації щодо спрощення туристських подорожей» [6]. Пізніше, в 2013 р. були прийняті Рекомендації по доступному туризму, у яких визначено, що доступний туризм для всіх – це «форма туризму, яка передбачає співпрацю всіх учасників туристичного процесу, що дозволяє людям, які мають потреби у доступі, що включає мобільну, візуальну, слухову і когнітивну складову, функціонувати незалежно, на рівних умовах із почуттям власної гідності шляхом надання їм універсальних туристичних продуктів, послуг і середовища» [5, с. 4]. У документі зазначається, що доступність має забезпечуватися по всьому ланцюжку туристичних послуг, елементами якого є: система управління у сфері туризму; туристична інформація та реклама; транспорт і транспортні термінали; проживання, харчування та конференц-послуги; культурні об'єкти та пам'ятки; інші міста і заходи для туристів.

В Україні надання послуг в туристичній сфері регулюється міжнародними актами, що визнані складовою частиною національної правової системи, іншими законодавчими та нормативно-правовими актами держави. У цьому контексті правове регулювання є виключною функцією держави, яка виступає гарантом права, та визначається, як «діяльність держави (в особі уповноважених нею органів) щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується можливостями громадської думки і застосуванням владної сили держави» [1, с. 555]. Таким чином правове регулювання виступає системним представленням вимог держави щодо впорядкування туристичної діяльності.

Слід зазначити, що базовим законодавчим актом, яким визначено загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туристичної діяльності є Закон України «Про туризм» [4]. У ньому визначено види туризму залежно від категорій осіб, які здійснюють туристичні подорожі (поїздки, відвідування), серед яких і туризм для осіб з інвалідністю (ст. 4). Основними цілями державного регулювання в галузі туризму проголошується забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для осіб з інвалідністю шляхом запровадження для них пільг (ст. 6). Однак, у цьому законодавчому акті не визначені механізми забезпечення доступності туризму для такої категорії людей, як і не визначено самого терміну «інклюзивний туризм».

Безсумнівно, існує низка законодавчих актів, які визначають основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні, гарантуються їм

рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в усіх сферах життя суспільства, створюються умови для сприяння їм у досягненні соціальної та матеріальної незалежності (Закони України: «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» (1991 р.), «Про соціальні послуги» (2003 р.), «Про реабілітацію інвалідів в Україні» (2005 р.) та ін.). На державному рівні також прийняті нормативно-правові документи щодо створення безперешкодного простору для маломобільних груп населення (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009 – 2015 роки «Безбар'єрна Україна» (2009 р.), Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії розвитку туризму і курортів на період до 2026 року» (2017 р.) тощо). Зокрема, у Плані заходів [2] передбачено розроблення та подання проектів або внесення змін до чинних нормативно-правових актів, що стосуються задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями та маломобільних груп населення, в частині: правил дорожнього руху; забезпечення транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями; дообладнання існуючих будівель житлово-комунального призначення та елементів упорядкування територій. Також у документі наголошується на необхідності розроблення національних стандартів, спрямованих на задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями. Що стосується Стратегії розвитку туризму та курортів, то тут сфера туризму та курортів визначено однією з основних галузей, що впливає на загальний стан і тенденції світової економіки, та зазначено, що одним із основних напрямів її реалізації є «забезпечення доступності об'єктів туристичної інфраструктури для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення» [3].

Підсумовуючи можна стверджувати, що в Україні лише закладаються основи для правового регулювання розвитком інклюзивного туризму, є позитивні зрушення в цьому напрямку. Втім, слід зауважити, що існує низка проблемних питань, які потребують негайного вирішення у правовому полі, а саме є потреба в: законодавчому закріпленні спеціальних термінів щодо розвитку інклюзивного туризму; унормуванні вимог до безпеки у будинках, де утримуються та харчуються особи з інвалідністю (готельні та харчові підприємства), а також щодо громадських будівель та споруд, елементів упорядкування території забудови та вулично-дорожньої мережі населених пунктів; затвердженні та складанні переліку державних стандартів у галузі інклюзивного туризму тощо.

Список використаної літератури

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009-2015 роки «Безбар'єрна Україна» [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 784. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/232167617>.
3. Про затвердження Стратегії розвитку туризму і курортів на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501>.
4. Про туризм Закон України [Електронний ресурс] : Закон України від 15 вересня 1995 р. № 324/95-ВР : [із змін.] станом на 04 лист. 2018 р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>.
5. Recommendations on Accesible Tourism / Adopted by UNWTO General Assembly Resolution A/RES/637(XX) of August 2013, updating the 2005 UNWTO Recommendations. – 20 p.
6. Declaration on the facilitation of tourist travel (A/RES/578(XVIII) / Astana, Kazakhstan, 2009. – Режим доступу: <http://www2.unwto.org/sites/all/files/docpdf/ares578xviiiideclarationfacilitation2009en.pdf>.

Леонід ПРОКОПЕНКО

*д. держ. упр., професор, завідувач кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЛИТВІ

Реформування системи публічного управління в Україні актуалізує питання вивчення зарубіжного досвіду у цій сфері. У цьому контексті значний інтерес представляє аналіз управління якістю публічного адміністрування в країнах Європейського Союзу, зокрема в Литовській Республіці. Основні засади управління якістю публічного адміністрування в Литві визначаються Законом Литовської Республіки «Про публічне адміністрування» від 17 червня 1999 р. № VIII-1234 (зі змінами) [1].

Відповідно до Закону управління якістю публічного адміністрування здійснюється на державному рівні і на рівні суб'єкта публічного

адміністрування. Найважливішим способом управління якістю публічного адміністрування на державному рівні є моніторинг суб'єктів публічного адміністрування та їх діяльності. Це дозволяє своєчасно помітити зміни в публічному адмініструванні, дати їм оцінку і передбачити превентивні заходи щодо запобігання негативним наслідкам. Моніторинг організує уряд або уповноважений ним орган. Діяльність суб'єкта публічного адміністрування планується з урахуванням Стратегії державного прогресу та інших документів планування [1].

Діяльність установи публічного адміністрування, керівник якої є керуючим асигнуваннями державного бюджету або бюджету самоврядування, організується на підставі затвердженого стратегічного плану діяльності сфер управління або стратегічного плану діяльності. Діяльність установи публічного адміністрування, керівник якого не є керуючим асигнуваннями державного бюджету або бюджету самоврядування, організується на підставі порядку річного плану діяльності. Документи планування, на підставі яких організується діяльність установи публічного адміністрування, оприлюднюються на Інтернет-сайті цієї установи або установи публічного адміністрування, якому воно підвідомча [1].

Метою внутрішнього адміністрування є забезпечення належного виконання суб'єктом публічного адміністрування функцій публічного адміністрування. Адміністративну структуру установи публічного адміністрування встановлює керівник установи публічного адміністрування на підставі законів або прийнятих на їх підставі правових актів та з урахуванням встановлених цілей і завдань установи публічного адміністрування, стратегічних або річних планів діяльності та затвердженого числа посад державних службовців і працівників, які працюють за трудовими договорами [1].

Підрозділами адміністрації установи публічного адміністрування можуть бути департамент (правління), відділ (бюро, служба), підвідділ (група). Департамент (правління) засновується в разі, якщо при адмініструванні дорученої сфери необхідно вирішувати складні завдання, виконувати різні функції, в зв'язку з чим виникає потреба в координації їх здійснення. У складі департаменту (правління) є не менше двох відділів (бюро, служб). Департаментом керує директор (правлінням – начальник). Для здійснення завдань і функцій, не віднесених до окремих підрозділів адміністрації установи публічного адміністрування, може бути заснована посада (посади), яка не належить відділу (бюро, службі) або департаменту (правлінню). Опис такої посади затверджується і доручені для виконання функцій встановлюються керівником установи публічного адміністрування [1].

Внутрішнє адміністрування суб'єктів публічного адміністрування регламентується законами або прийнятими на їх підставі правовими

актами (положеннями, статутами, регламентами діяльності, описами посад (посадовими інструкціями), правилами внутрішнього розпорядку). Формами контролю за внутрішнім адмініструванням суб'єкта публічного адміністрування можуть бути: 1) внутрішній контроль та внутрішній аудит; 2) зовнішній аудит, який оцінює якість і ефективність адміністративної діяльності суб'єкта публічного адміністрування, а також надійність системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Клопотання осіб суб'єкта публічного адміністрування розглядають відповідно до затверджених урядом правил [1].

1. О публичном администрировании: Закон Литовской Республики от 17 июня 1999 г. № VIII-1234. – Режим доступа: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6979542faf011e4877aa4fe9d0c24b0?jfwid=rivwzvpvg>.

Тетяна СЕМЕНЮК

*заступник начальника відділу
персоніфікованого обліку отримувачів
пільг Новокодацького району
Правобережного управління
соціального захисту населення
Дніпровської міської ради*

МОНЕТИЗАЦІЯ ПІЛЬГ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 373 від 17.04.2019 р. «Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі» з 01 жовтня 2019 р. стартувала монетизація пільг на житлово-комунальні послуги. Монетизація пільг відбуватиметься двома способами:

– у безготівковій формі шляхом перерахування коштів на обліковий запис пільговика в АТ «Ощадбанк», який буде здійснювати переказ коштів на рахунки управителів, організацій надавачів послуг (без звернення пільговика). Зекономлені кошти за підсумками опалювального періоду будуть перераховані на особистий рахунок пільговика в Ощадбанку;

– у грошовій готівковій формі, за бажанням пільговика на рахунок уповноваженого банку або АТ «Укрпошта». Для цього пільговику необхідно звернутися з заявою до 15 жовтня (15 травня) до управління праці та соціального захисту населення адміністрацій районів, для зазначення виплатних реквізитів.

Структурні підрозділи з питань соціального захисту населення на підставі даних Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги (далі – Реєстр), та інформації, отриманої відповідно до <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2019-%D0%BF-n29> Порядку

надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі, розраховують щомісяця до 20 числа суму пільги виходячи з розміру знижки, на яку пільговик має право згідно із законом, кількості членів сім'ї, які мають таке право відповідно до законодавчих актів, зазначених у пункті 3 цього Порядку, та визначені статтею 51 Бюджетного кодексу України, та з урахуванням встановлених цін/тарифів (внесків) і державних соціальних нормативів у сфері житлово-комунального обслуговування.

Дія вищевказаного Порядку поширюється на осіб, які мають право на пільги згідно із Законами України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991р.р.», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (крім військовослужбовців), «Про Службу безпеки України», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про захист рослин», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про охорону дитинства», «Про соціальний захист дітей війни», «Про культуру», «Про освіту», «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», Кодексом цивільного захисту України (крім осіб рядового і начальницького складу), Основами законодавства України про охорону здоров'я (далі – пільговики).

За отриманням інформації про будь-які питання, пов'язані з нарахуванням пільги, пільговики звертаються до структурних підрозділів з питань соціального захисту населення.

За отриманням інформації про спожиті послуги, нараховані суми за послуги, розмір заборгованості (переплати) пільговики звертаються до управителів, об'єднань, виконавців комунальних послуг. За отриманням інформації про операції, здійснені за обліковим записом пільговики щодо перерахування коштів управителям, об'єднанням, виконавцям комунальних послуг, пільговики звертаються до АТ «Ощадбанк». Інформація надається в порядку, визначеному АТ «Ощадбанк».

Головним розпорядником коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі, та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінсоцполітики.

Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є: структурні підрозділи з питань соціального захисту населення обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (далі – регіональні органи соціального захисту населення); структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві та

Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх створення) рад.

В ідеалі монетизація означатиме, що органи влади мають запропонувати чесний, прозорий і адекватний для споживачів механізм обрахунку вартості пільг. При цьому слід пам'ятати, що цей захід матиме ефект оптимізації видаткової частини бюджету лише для окремих пільг.

Але монетизація пільг у жодному разі не гарантує різкого скорочення бюджетних витрат на фінансування пільг, оскільки профільні органи влади при формуванні бюджету ніколи належно не роз'яснювали, яка методика обрахунку застосовуватиметься.

Список використаної літератури

1. Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі: постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019р. № 373.– Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги: постанова Кабінет Міністрів України від 29.01.2003р. №117. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
3. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 06.12.2018р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.

Федір ТЕРХАНОВ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ: ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА СКЛАДОВА

Розвиток категорії «національні інтереси» являє собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних системних факторів, зовнішніх викликів та загроз, політичного взаємовпливу суб'єктів публічного управління в Україні. У зв'язку з цим реалізація курсу Української держави на ствердження європейських стандартів публічного управління потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних трансформацій заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів. Варто вказати на основні складники формування та реалізації національних інтересів в умовах антикризового управління до 2030 р.: 1) формування концепту національних інтересів в системі публічного управління в контексті реалізації моделі розвитку системи державного управління «Україна – європейська держава»; 2) розробка методологічної моделі забезпечення

національних інтересів в умовах конституційного реформування; 3) обґрунтування сучасного дослідницького підходу до розробки теоретико-методологічних засад формування національних інтересів на основі зовнішніх стандартів публічного врядування; 4) реалізація демократичного тренду на участь суспільства у вирішенні завдань в системі національних інтересів [1].

Сутність наукового дослідження національних інтересів змістовно полягає у запровадженні моделі раціоналізації діяльності органів та установ державної влади на основі застосування правових вимог власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни. Адже в умовах децентралізації влади в Україні, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку. Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому механізми забезпечення національних інтересів потребують на даний час власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади. Вимагає власного теоретичного наповнення формалізація цілей, завдань та функцій держави, стратегії її розвитку як чинника функціонування національної системи державного управління.

Першоосною інтересу є потреби розвитку та безпеки суспільства і держави. Тому за своєю суттю та спрямованістю вони зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивного розвитку й тією чи іншою мірою лідерства особи, суспільства, держави. Тільки через призму їх реалізації та захисту можуть та повинні розглядатися всі проблеми пов'язані із забезпеченням національної безпеки. Тобто національні інтереси певною мірою є консолідованим результатом інтелектуального пошуку науковців, представників інститутів громадянського суспільства та політичного керівництва держави щодо відповіді на питання стосовно потреб подальшого розвитку кожного індивіда, суспільства та держави й, відповідно - захисту їх від зовнішніх і внутрішніх загроз. На формування системи національних інтересів здійснюють об'єктивний вплив чинники зовнішнього (особливо ті, які визначають тенденції розвитку геополітичної ситуації та світового господарства) та внутрішнього (передусім стан, в якому перебуває країна та нація) середовища.

З метою уточнення змісту та особливостей формування національних інтересів необхідно чітко визначити: по-перше, тенденції трансформації

системи публічного управління на центральному та регіональному рівнях в умовах розвитку процесів децентралізації та доцільності забезпечення територіальної цілісності; по-друге, особливості взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування в контексті відповідності усталеним європейським традиціям демократичного врядування у контексті принципу делегованого управління; по-третє, чинники забезпечення національних інтересів в умовах кризи традиційних моделей управління державою, зміни самої парадигми державного управління (зокрема, в умовах перезавантаження влади).

На цій основі варто уточнити сучасну предметну сферу науки державного управління: 1) розробка методології дослідження особливостей формування національних інтересів на основі взаємовпливу зовнішніх і внутрішніх факторів, результатом якого виступає трансформація системи реалізації національних інтересів; 2) поєднання методологічних підходів наукового аналізу особливостей формування пріоритетів у сфері національних інтересів; 3) закріплення ключових принципів забезпечення національних інтересів у програмі діяльності уряду шляхом закріплення базових індикаторів діяльності; 4) систематизація підходів до формування національної стратегії реформування влади (перезавантаження) на основі національних інтересів; 5) формалізація суб'єктно-об'єктного впливу у сфері національних інтересів.

Отже, у сфері формування національних інтересів факторами ризику для національних держав, крім глобалізації, виступають проблеми самоідентифікації держав, гомогенності національної культури, питання соціально-політичної дестабілізації. При цьому загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має бути розробка методології аналізу особливостей формування національних інтересів у контексті виконання міжнародних зобов'язань держави на внутрішньодержавному рівні. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого соціально – економічного розвитку України, наукового аналізу складних явищ і процесів в суспільстві відповідно до його потреб й умов сучасного етапу її державотворення. З огляду на це вважаємо, що важливим є здійснення комплексного дослідження наукових засад інституціоналізації державного управління у сфері національної безпеки.

Доцільно встановити комплекс пріоритетів процесу формування національних інтересів: забезпечення національної безпеки, виконання конституційних норм щодо гарантування територіальної недоторканості; забезпечення економічного суверенітету, економічний розвиток на принципах ринкової економіки, гуманізація публічного управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління.

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : *монографія*, В. В. Баштанник, Д., ДРІДУ НАДУ, 2010, 390 с.

Вадим ТОРЧИНЮК

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Від проголошення незалежності України у 1991 року виникла необхідність у докорінній реформі судової системи країни, проведенні адміністративної реформи, соціально-політичних та економічних перетворень, розбудови Верховного Суду як найвищого судового органу в Україні, формування системи судів загальної юрисдикції, створення апеляційних судів, запровадження спеціалізованих судів. Декларація про державний суверенітет УРСР 1990 р., Акт проголошення незалежності України 1991 р., Конституційний договір 1995 р., прийняття у червні 1996 р. Конституції України та її подальші зміни – всі ці складники та етапи формування судової системи визначили сутність та зміст функціонування судової влади. Адже потреба реального забезпечення прав і свобод людини, утвердження верховенства права, дотримання європейських цінностей обумовили необхідність кардинальних змін судової системи.

На даний час ці процеси розвиваються дуже швидко, у контексті загального процесу перезавантаження державної влади і основне завдання державотворення нині полягає у функціонуванні моделі «стримувань і противаг», коли законодавча влада реагує на виклики і загрози стабільності в системі публічного управління, а виконавча влада забезпечує таку діяльність підзаконними нормативними актами. Все це створює основу реалізації правозабезпечувальної функції держави на основі конституційних норм. Насправді, саме конституційне закріплення принципу верховенства права суттєво підвищує авторитет органів судової влади як важливого засобу забезпечення, гарантування та охорони права і закону. Отже, забезпечення належного функціонування та подальшого розвитку судової системи України відповідно до міжнародних стандартів здійснення правосуддя потребує теоретичного осмислення питань реалізації судової реформи.

На нашу думку, практичне вирішення проблем реформування судової влади може дати результат у тому випадку, якщо достатньою мірою будуть враховуватися досвід та історія розвитку судочинства, а також практика застосування нормативно-правової бази у сфері здійснення правосуддя в Україні. Виникає потреба на основі системного

аналізу та критичного опрацювання наявних у різних галузевих науках, історичного розвитку судової системи України, основ законодавства в сфері організації та функціонування судової влади у контексті європейської інтеграції, положень міжнародних актів, досвіду європейських країн розробити та обґрунтувати теоретичні основи реформування судової влади в умовах європейської інтеграції України. Для цього необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати зміст категорії «судова система» як об'єкта реформування судової влади, визначити сутність та основні засади судової реформи; охарактеризувати історичні особливості формування напрямків здійснення судової реформи в Україні, розкрити основні принципи та функції інституалізації судової влади; проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо реформування судової влади; визначити подальші напрями реформування судової системи України та сформулювати конкретні пропозиції щодо подолання існуючих правових та організаційних проблем судової реформи в Україні; розкрити складові успішної стратегії судової реформи для забезпечення стабільності функціонування судової системи.

Формування ефективної системи судової влади демократичної правової держави інтегрує проблемний аналіз політичної стабільності на центральному та регіональному рівнях із правовою регламентацією реалізації владних повноважень суб'єктами суспільного управління. Реформування судової системи з огляду на його надзвичайно важливі правові, соціальні, економічні, політичні й інші наслідки має бути науково обґрунтованим, системним та продуманим. Судова реформа безпосередньо стосується кожної людини, захисту її прав і свобод. Здійснювані впродовж останніх більш як десяти років заходи щодо реформування судової системи не привели до створення належних умов для функціонування безстороннього, незалежного і справедливого суду. Однією з основних причин цього є здійснення такого реформування без науково обґрунтованої стратегії, без чітко визначених цілей, нерідко - на хибних концептуальних засадах. Саме тому з позицій науки державного управління важливо запропонувати нову концепцію реформування відносин в системі судової влади у контексті побудови національної системи публічного управління.

В умовах трансформаційного розвитку України актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації судової реформи, зміст яких полягає у визначенні пріоритети реформування судової влади – системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів як на рівні конституційних змін, так і на рівні впровадження першочергових заходів, які забезпечать позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів. Саме тому варто вказати, що судова реформа в Україні – це складова національної політики реформування публічної адміністрації, що передбачає інституціональні зміни у судовій системі держави, що

прогнозуються, плануються, реалізуються та оцінюються інститутами державної влади з метою вдосконалення функціонування правозабезпечення та правореалізації як базових функцій, зумовлені адаптацією судової системи зовнішнього та внутрішнього середовища, мають реалізовуватися до загальнодержавної стратегії реформування потребують достатнього ресурсного забезпечення.

Загалом, судова реформа в умовах перезавантаження влади виступає необхідною умовою сталості судової системи держави, й така сталість гарантована не консерватизмом суб'єктів, їх прав і функцій, а виключно організаційною функціонування системи та доцільністю будь-яких перетворень.

Юрій ХОМІЧ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Сучасна модель демократичної держави потребує нових концептуальних підходів до розв'язання проблем реалізації правоохоронної функції. Адже існування демократії без ефективної системи захисту й охорони прав людини та громадянина є неможливим. Реальність їх забезпечення є одним із найбільш важливих показників рівня цивілізованості суспільства. В планах реформ, започаткованих українською владою у 2019 р., питання безпеки посідають пріоритетні позиції. Гарантування необхідного рівня внутрішньої безпеки великою мірою залежить від спроможності правоохоронних органів виконувати функції, що покладаються на них національним законодавством, їх здатністю служити суспільству, а не владі чи власним корисливим інтересам. незважаючи на досить глибоке дослідження окремих аспектів здійснення правоохоронної діяльності, в публічному управлінні юридичній науці відсутня загальнотеоретична модель правоохоронного органу, усталене розуміння його характерних ознак, ролі в реалізації правоохоронної функції держави й місця в механізмі здійснення державної влади. Це, в свою чергу, призводить до невизначеності правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин.

Актуальність вказаних питань ще більше посилюється з огляду на реформи правоохоронної системи, що сьогодні тривають в Україні і які не можуть бути успішними без належної загальнотеоретичної основи. Крім того, за результатами конституційної реформи щодо правосуддя (2016 рік) в Конституцію України було внесено зміни, якими закріплено новий термін, що позначає групу органів державної влади, які реалізують правоохоронні функції – “орган правопорядку”. При цьому, правовий

статус цих органів державної влади не знайшов свого подальшого розвитку у вітчизняному законодавстві. Відповідно до ч. 23 ст. 1 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» від 20.02.2003 № 549-ІУ, у визначенні поняття «кінцеві споживачі» вказано про «...державні органи України, Збройні Сили України та інші військові формування, правоохоронні органи...». Таким чином, вказаний Закон не відносить правоохоронні органи до державних органів [1]. Натомість ст. 34 Закону України «Про державну таємницю» визначає, що «органи державної влади, в тому числі правоохоронні, контрольно-ревізійні та суди». Таким чином, визнаючи за правоохоронними органами статус державних, натомість відмежовуючи їх контрольно-ревізійних органів державної влади та судів [2]. До виконавчих органів державної влади правоохоронні органи відносять Закон України «Про захист суспільної моралі», фіксує у статті 15 «...правоохоронні органи та інші органи виконавчої влади» [3]. Одним із основних законів, які визначали поняття правоохоронного органу є Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-ІУ, який у шостому абзаці ч. 1 ст.1 закріплює, що правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [4]. При цьому перелік, які ж органи варто розуміти під правоохоронними, їх перелік – відсутній.

Ще одним законом, який закріплював поняття правоохоронного органу є Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». У ч. 4 ст. 1 Закону серед визначення термінів міститься дефініція поняття правоохоронного органу, а саме – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [5].

На нашу думку, органи правопорядку є правоохоронними органами, що забезпечують захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, правопорядок та безпеку, здійснюючи, зокрема, досудове розслідування, вирішення інших питань під час кримінального провадження, в тому числі негласні та інші слідчі та розшукові дії. Варто вказати на доцільність поділу правоохоронних органів залежно від їх конституційно-правового статусу на: правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких, безпосередньо визначено Конституцією України (Служба безпеки України, прокуратура України); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких опосередковано визначено Конституцією України як органів центральної виконавчої влади (Державне бюро розслідувань, Національна поліція); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких, визначено виключно на законодавчому рівні, без віднесення їх до системи органів виконавчої влади (Національне антикорупційне бюро України). Отже, правоохоронний орган України – це орган державної влади України, наділений повноваженнями

безпосереднього застосування державного примусу, виключно у встановлених Конституцією та законами України межах, основним завданням якого є забезпечення (охорона і захист) прав та свобод людини і громадянина в Україні, утвердження принципів верховенства права та Конституції України, ефективного здійснення державної влади, носієм та єдиним джерелом якої є Український народ.

Таблиця

**Формалізація поняття «правоохоронний орган»
в законодавстві України**

Назва закону	Визначення правоохоронного органу
Закон України «Про захист працівників суду та правоохоронних органів» (1993 р., чинний)	Правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.
Закон України «Про основи національної безпеки» (2003 р., втратив чинність)	Правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій
Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р., втратив чинність)	Правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції
Закон України «Про національну безпеку» (2018 р.)	Визначення відсутнє

Загалом, реформа та якісне перетворення правоохоронної системи буде незавершеним, якщо не вирішити базові завдання реформування правоохоронної системи, зокрема, такі: забезпечення нормативної узгодженості щодо базових понять «правоохоронний орган», «правоохоронна система», «правоохоронна функція», «орган правопорядку»; визначення системного характеру здійснення

реформування правоохоронної системи, яке відбувається на даний час без чіткого стратегічного спрямування; прийняття самостійного нормативно-правового акту, який систематизує правові основи правоохоронної системи держави.

Список використаної літератури

1. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20.02.2003 року № 549-IV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/549-15>.
2. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
3. Про захист суспільної моралі: Закон України від 20.11.2003 р. № 1296-IV. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 року № 964-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 року № 975-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

Ярослава ЧЕРНЯТЕВИЧ

к.е.н., доцент, доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ при Президентові України

**ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ УКРАЇНИ:
ОГЛЯД ЩОРІЧНОГО ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Важливу роль у розбудові нормативно-правового забезпечення політики національної безпеки України займають публічні виступи Президента України. Зокрема, в Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» визначено наступні виклики у світі та регіоні.

1. Для сучасного світу характерним є глобалізаційна відкритість, формується нова світова збалансованість та поступова відбудова оновленої системи міжнародних безпекових гарантій. Створюється новий варіант світоустрою, на оновлених ціннісних та технологічних підставах, демократичні цінності прав та свобод реалізуються в новому контексті, змінюючи форми, але зберігаючи свій базовий зміст.

2. У вирішенні міжнародних спорів перемагає «геополітичний варіант», із поверненням до права сили в міжнародних відносинах, який супроводжуватиметься посиленням ризиків колапсу міжнародної

системи безпеки з подальшим неконтрольованим наростанням загроз. Виникає нова геополітична реальність, у якій зруйновано усталені міждержавні зв'язки і втрачено збалансованість світової політичної системи загалом. При цьому в Посланні зазначено, що «в умовах глобалізації «класичний» геополітичний варіант стабільного світоустрою у чистому вигляді не має шансів на реалізацію» [1, с. 17].

3. Характерним є тенденція повернення до моделі «відокремлених національних держав» та спроби протистояти процесам глобалізації, які набирають сили в США та Європі, а також в інших регіонах світу, і є на сьогодні чи не найбільш помітними. За своїм змістом та очікуваними результатами ці ізоляціоністські тенденції мають вигляд комплементарних до «геополітичного варіанта», хоча й не цілковито тотожні йому. Однак не виключено, що ізоляціоністська модель може відіграти цілковито протилежну роль – як «тимчасова стабілізаційна зупинка» на шляху до глобальної демократичної відкритості, як спосіб формування збалансованого світоустрою, але вже на новому рівні [1, с. 18].

В даному документі основні загрози національній безпеці України визначені наступним чином:

1. Загрози гібридній агресії Російської Федерації.

1.1. Актуальні воєнні загрози обумовлені тим, що ситуація в зоні проведення Операції Об'єднаних сил на Донбасі є стабільно напруженою внаслідок цілеспрямованих провокацій російсько-терористичних військ.

1.2. Гуманітарні загрози, до яких віднесено: загрози національній ідентичності; загострення суперечностей у сфері етнополітики; маніпуляції з історичною пам'яттю; використання Московського патріархату для суспільної дестабілізації в Україні

1.3. Втручання РФ у внутрішньополітичні процеси в Україні.

1.4. Реалії економічної війни, що насамперед спостерігається у сфері зовнішньої торгівлі та міжнародного транзиту України.

1.5. Загрози з боку РФ в енергетичній сфері.

1.6. Інформаційний простір: медіавійни; кіберзагрози, що реалізуються через стратегічні дезінформаційні кампанії із залученням усього доступного арсеналу прийомів та засобів ведення інформаційної війни, використання мережевих інформаційних ресурсів тощо.

2. Виклики стабільності суспільного розвитку, до яких варто відносити:

2.1. Актуальні загрози у сфері державної безпеки:

2.2. Стан громадської безпеки.

2.3. Загрози відпливу людського капіталу: невідповідності потреб і пропозиції на ринку праці.

2.4. Проблеми та ризики фінансово-економічної сфери. У цьому блоці виділяють наступні виклики та загрози:

– Виклики розвитку економіки: низька економічна продуктивність,

яка компенсується нагромадженням боргу; інтенсивна трудова міграція; нагромадження інфляційного тиску, зумовленого витратністю багатьох видів економічної діяльності; гальмування виконання Угоди про Асоціацію (УА) України з ЄС, насамперед, у частині імплементації в українське законодавство норм та правил ЄС, визначених як пріоритетні; економічний прогрес у зовнішньоекономічній сфері стримується успадкованими та не вирішеними проблемами «голландської хвороби» національної економіки;

– Уразливість фінансової сфери, коли в умовах продовження гібридної війни проти України, її фінансова система залишається уразливою до негативного впливу зовнішніх чинників та внутрішніх дисбалансів;

– Перешкоди розвитку реального сектора економіки: високий ступінь зносу основних засобів у промисловості; недостатній рівень забезпеченості підприємств окремими виробничими ресурсами, наявність транспортно-логістичних проблем; протекціоністські дії з боку країн – зовнішньоторговельних партнерів, що є особливо небезпечним в умовах продовження торговельної війни з РФ та посилення світової конкуренції за ринки збуту основних для України видів промислової продукції; слабкість коопераційних зв'язків у промисловості, низький ступінь співробітництва підприємств у ланцюгах доданої вартості; низький рівень цифровізації процесів у ланцюгу «виробництво – маркетинг – продаж – обслуговування»; висока регіонально-галузева концентрація виробництва та експорту промислової продукції;

– Стан аграрного сектора демонструє вичерпання резервів нинішньої моделі його розвитку, заснованої на ефектах масштабу та екстенсивних методах використання ресурсів. Його функціонування стримується такими обмеженнями;

– Транспортний сектор України на сьогодні задовольняє лише базові потреби економіки та населення в перевезеннях тоді як якісні показники щодо швидкості, ефективності, безпеки перевезень пасажирів та вантажів поки що не відповідають сучасним вимогам. Обмежують розвиток транспортної інфраструктури наступні чинники: вичерпання капітального ресурсу української транспортної; дії РФ щодо вилучення України з обслуговування транзитних вантажопотоків, насамперед на напрямі Європа – Азія, та погіршення умов торгівлі з третіми країнами; низький рівень розвитку транспортно-логістичних технологій та об'єктів мультимодальних перевезень, що знижує конкурентоспроможність транспортної системи України; повільне впровадження інноваційних процесів на транспорті, технологічне відставання розвитку транспортної інфраструктури України від розвинутих країн світу [1, с. 21 – 75].

Загалом, варто зазначити, що на найближчу перспективу Україну очікує період активної протидії наявним загрозам національній безпеці (здебільшого т.з. гібридним загрозам) та розробка дієвих механізмів

протидії вказаним загрозам. А тому органи державної влади, задіяні у секторі безпеки та оборони України, мають здійснювати моніторинг загроз національній безпеці, прогнозування можливих сценаріїв розвитку подій, планування напрямів протидії загрозам та ліквідацію вже існуючих

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». – К. : НІСД, 2018. – 688.

Євгенія ЧОРНОМОРД

*студентка другого року навчання
факультету міжнародних економічних
відносин ХНЕУ ім. Семена Кузнеця*

ФІНАНСУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВИРІШЕННЯ

Державні закупівлі – це самостійний механізм регулювання економічних відносин, який застосовується на різних ринках. Він охоплює різні сфери економічної політики держави, а саме антимонопольне, антикорупційне, інвестиційне, інноваційне, зовнішньоекономічне, промислове, розвиток малого бізнесу та ціноутворення.

В Україні державні закупівлі регулюються Законами України «Про державні закупівлі», «Про конкретні цілі закупівель у певних сферах економічної діяльності», «Про державні матеріальні резерви», «Про державні оборонні закупівлі» та іншими нормативними актами. Закупівля проводиться відповідно до річного плану шляхом застосування однієї з процедур: відкриті торги, двоступеневі торги, запит пропозицій, попередня кваліфікація учасників, закупівля від одного учасника [1].

Національний ринок державних закупівель є одним з основних важелів світової торгівлі. Державні закупівлі на міжнародному рівні забезпечують більшу прозорість процедур закупівель, створюють умови для конкурентного середовища національної економіки та підвищують ефективність витрачання державних коштів.

Сьогодні Україна активно реформує економіку в цілому, включаючи державні закупівлі. Механізм закупівель повинен бути одним з ключових елементів покращення використання бюджетних ресурсів і, зокрема, ґрунтуватися на принципах чесної конкуренції, відкритості та прозорості, об'єктивності та неупередженості і водночас запобігати проявам корупції.

Усі учасники ринку державних закупівель, включаючи митницю, повідомляють про неефективність системи державних закупівель. Нинішня система державних закупівель потребує постійного

вдосконалення, щоб знайти раціональну та прийнятну модель розвитку та її функціонування в нашій економіці [2].

Загалом сьогодні існує два набори проблем державних закупівель: внутрішні проблеми, пов'язані з організацією закупівель, і зовнішні проблеми, які знаходяться поза системою. У сукупності ці проблеми знижують ефективність процесу державних закупівель [3].

Зовнішні проблеми державних закупівель в Україні:

1. Поширення управлінських повноважень та відповідальності між різними органами влади, що об'єктивно ускладнює ефективність процесу закупівель у цілому;

2. Надмірні повноваження, надані Тендерній палаті України, яка є неурядовою організацією;

3. Витрати на закупівлю досить високі;

4. Відсутність правової відповідальності за порушення порядку проведення процедури;

5. Недостатня прозорість державних закупівель для суспільства.

Внутрішні проблеми державних закупівель в Україні:

1. Спотворення конкуренції під час торгів;

2. Нерозумне завищення ціни учасників торгів та товарів;

3. Подання недостовірної інформації про учасників закупівель;

4. Неналежне використання коштів при здійсненні державних закупівель;

5. Нерозумне оцінювання потреб у державних закупівлях.

Незважаючи на те, що ці проблеми не є новими (деякі з них існують принаймні два роки), їх вирішення є поза увагою законодавця. На думку експертів, іноземних інвесторів турбують не наші закони самі по собі, а нестабільність законодавства, необґрунтоване скасування та порушення деяких законів владою [4].

Корупція є ще однією основною проблемою в системі державних закупівель в цілому по Україні. Корупція в цій галузі призводить до величезних збитків, а отже, втрат для будь-якої країни. Охарактеризувавши чинне законодавство, ми можемо зробити висновок, що воно занадто складне, досить непрозоре і занадто м'яке для порушників.

Пропозиції щодо покращення стану державних закупівель:

1. Одним із ключових моментів у впровадженні такої системи є необхідність удосконалення та впорядкування норм чинного законодавства у сфері державних закупівель. У зв'язку з цим ми вважаємо за доцільне розробити механізми запобігання цим порушенням та підвищення ефективності державних закупівель шляхом вдосконалення координації дій між Міністерством економіки України, уповноваженим органом виконавчої влади у сфері державних закупівель та Рахунковою палатою, залучення державних органів, які ведуть боротьбу проти корупції.

2. З точки зору інтеграції України до Європейського Союзу цікавий

його досвід державних закупівель. Державні закупівлі в ЄС – це великий і прибутковий ринок для потенційних продавців, що складається з контрактів на державні закупівлі на суму до 600 млрд євро на рік. Тому пропонуємо прийняти відповідний закон, який регулює державні закупівлі відповідно до міжнародних норм та рекомендацій Світового банку та Світової організації торгівлі.

3. Значно спростити процес інформації про закупівлі та їх часові межі. Варто розглянути досвід країн ЄС, де клієнти центрального урядового порталу публікують лише основні документи: повідомлення та публікації про укладення угоди, а все інше – на власних сайтах. Необхідно зменшити кількість підстав для скасування торгів, пов'язаних з порушеннями розкриття інформації.

4. Механізм оскарження, передбачений Законом, потребує вдосконалення. Рекомендації міжнародних організацій повинні бути враховані.

5. Також слід запровадити електронний інструмент для аукціонних карток для зменшення рівня корупції в державних закупівлях. Принцип використання електронних торгів – чим більше виключених контактів – посадовця, організатора тендерних процедур та безпосереднього учасника, тим менше можливостей для корупційного втручання [5].

Тому в умовах трансформації сучасних економічних процесів державні закупівлі є важливим інструментом реалізації економічної політики держави. Через систему державних закупівель держава задовольняє суспільні потреби в товарах, робочих місцях, послугах, а також підтримує та фінансує бюджетні установи. Однак недоліки правового забезпечення державних закупівель створюють передумови для виникнення негативних явищ, що знижують ефективність та економічність такого механізму витрачання бюджетних коштів. Для усунення цих недоліків необхідно спиратися на досвід правового регулювання державних закупівель у європейських країнах.

Список використаної літератури

1. Розвиток законодавства з питань державних закупівель та проблемні питання його застосування. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_35683.

2. Тополенко Н., Нетовчена О. Проблеми та перспективи здійснення державних закупівель у митних органах / Н. Тополенко, О. Нетовчена / Економічний аналіз. – 2012. – Т. 10(2). – С. 360 – 363. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecan_2012_10%282%29__76

3. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Процес державних закупівель в Україні: проблеми та рекомендації щодо їх вирішення. – К., 2017.

4. Мамутов В. К. Про співвідношення державного регулювання та

саморегулювання ринку / В. К. Мамутов // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 59 – 65.

5. Пинкас Г. І. Дослідження проблем у державних закупівлях / Г. І. Пинкас // Проблеми розвитку банківської системи України. – 2007. – Випуск 222. – С. 57 – 62.

Юлія ЧОРНОМОРЕЦЬ

аспірантка кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АДВОКАТУРИ В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Однією з умов інтеграції України до Європейського Союзу є побудова такої системи адвокатури та створення законодавства щодо її організації і діяльності, норми якого відтворювали б модель демократичного правового інституту адвокатури. Оскільки лише за умов належного функціонування цього інституту можливий розвиток демократії та верховенства права, що, у свою чергу, є одним з головних критеріїв набуття Україною членства в ЄС.

Зафіксувавши в ст. 59 Конституції України волю народу, гарантувавши кожному право на отримання правової допомоги, прийнявши Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», держава істотно розширила офіційне визнання сфери дії адвокатури та її вихід за рамки судової системи, підвищивши соціальний статус у суспільстві, визнавши її інститутом. Реалізація права на правову допомогу являє собою один з основоположних інструментів додержання прав людини.

До Верховної Ради України внесено законопроект «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» за №2303 від 23.10.2019 р. [1], яким передбачено зміни в удосконаленні окремих питань організації адвокатської діяльності. Проте він не проходив жодного обговорення з професійною адвокатською спільнотою, при цьому, що, законодавча ініціатива у Європі не приймається без залучення представників професійної спільноти та широкого експертного обговорення. І якщо ми декларуємо, що для нас «європейська інтеграція» і «європейський вектор» не порожні слова, то адвокати мали б бути першими, хто дізнавався би про такі законодавчі ініціативи.

У зв'язку з обранням українським суспільством євроінтеграційного курсу, метою законопроекту № 2303 від 23.10.2019 р. є також визначення приведення законодавства, яке регулює питання виконання адвокатами публічної функції із захисту прав громадян, юридичних осіб, установ, організацій у судах до загальновизнаних стандартів європейських систем прав та гарантій адвокатської діяльності, повернення до головних принципів, які є найбільш наголошуваними у європейському

адвокатському кодексі щодо непорушності адвокатської таємниці, дотримання принципу лояльності (пріоритету) інтересів клієнта та конфіденційності. Не менш суттєвим є включення до засад адвокатської діяльності положення про слідування принципу верховенства права, яке замінило обмежувальне поняття законності, виключивши заборону про вчинення адвокатом на захист клієнта дій, які прямо не визначені законом [2].

Задля європейського спрямування розвитку адвокатури України, та з метою доопрацювання законопроекту № 2303 від 23.10.2019 р. необхідно як приєднатися до Загального кодексу правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства (Страсбурзі, жовтень 1988 року), імплементувати його положення до Правил адвокатської етики адвокатів України та профільного закону, так і доручити Раді адвокатів України, яка у період між з'їздами виконує функції адвокатського самоврядування та, як орган професійної організації Національної асоціації адвокатів України до вимог Основних положень про роль адвокатів, прийнятих VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року забезпечити наведені нище пункти.

Так, до основних пунктів, які необхідно доручити Раді адвокатів України можна віднести наступні: забезпечення закріплення у Конституції та законах суспільне значення, роль та місце адвокатури України у правовій державі; забезпечення законодавчого закріплення визнання державою Основних положень про роль адвокатів, прийнятих VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 року; забезпечення на законодавчому рівні впливу адвокатської спільноти на реформування правоохоронної системи, системи органів прокуратури та судів; забезпечення на законодавчому рівні пропозиції адвокатури по реформуванню кримінальної юстиції, кримінального процесу, реальну процесуальну рівність сторін обвинувачення та захисту; забезпечення беззаперечного дотримання органами досудового слідства, судами прав адвокатів та гарантованих державою імунітетів.

Щодо необхідності доручення Раді адвокатів України відповідних пунктів, які б знайшли своє відображення на законотворчому рівні, можливо віднести наступні: забезпечення реального впливу адвокатської спільноти на формування державних цільових програм у галузі права та розбудови правової держави; забезпечення прийняття Верховною Радою України необхідних змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» після широкого обговорення пропозицій адвокатами у регіонах; забезпечення приведення професійних стандартів, Правил адвокатської етики України до європейських професійних стандартів; презентування стратегії розвитку НААУ на наступний період; розроблення та затвердження після обговорення у регіонах плану роботи НААУ на поточний та наступні роки; забезпечення прозорості діяльності Ради адвокатів України, Національної асоціації

адвокатів України, її підконтрольність та підзвітність адвокатському співтовариству [3].

На сьогодні в Україні існують всі передумови для подальшого реформування інституту адвокатури. Проте, перед нею постає й цілий ряд проблем, а саме: невідповідність українського законодавства міжнародним стандартам у галузі надання кваліфікованої юридичної допомоги та організації діяльності адвокатури; відсутність механізму реалізації принципу рівності сторін у суді; недосконалість механізму надання юридичної допомоги; відсутність правового регулювання діяльності адвокатів на території інших держав; відсутність безперервної і цілісної системи підготовки та перепідготовки професійних кадрів адвокатури; наявність певної залежності адвокатських утворень від діяльності органів державної влади; нестача самостійного, корпоративного регулювання адвокатських утворень; відсутність реальної незалежності адвокатів.

Зміни до профільного законодавства мають гарантувати подальше наближення адвокатури до європейських стандартів. Необхідно також враховувати комплексну оцінку на відповідність європейським стандартам. Законодавство не може влаштувати всіх і бути виключно позитивним. Але зараз, на мою думку, вже не час говорити про недоліки, оскільки перед нами стоїть інше, більш важливе завдання – зробити так, щоб реформа проходила з урахуванням пропозицій усіх адвокатів, та відповідала європейським стандартам.

Список використаної літератури

1. Законопроект «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 23.10.2019 р. №2303. –Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67168.
2. Розмова про реформу адвокатури // Юридична газета online. – 2019. – № 3. – Режим доступу: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pro-advokatsku-monopoliyu-na-predstavnictvo-v-sudah.html>.
3. Шлях до європейських стандартів. – Режим доступу: <https://kmdka.com/novini/680>.

Сергій ШИРОКОВ
аспірант ДРІДУ НАДУ

СТРУКТУРНО-ЗМІСТОВНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНО-ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ В УКРАЇНІ

Основними програмними документами у формуванні державної політики національно-патріотичного виховання в Україні є Указ Президента України від 18 травня 2019 р. № 286/2019 «Про Стратегію національно-патріотичного виховання» [1] (далі – Указ). Зробимо його структурно-змістовний аналіз:

Мета

1. Формування у представників соціуму специфічних психологічних якостей особистості.

2. Поширення серед народних мас у загальнодоступній, дохідливій формі надбань Українського народу [2].

3. Активізація взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань у перших двох процесах.

Шляхи досягнення мети

1. Затвердження Стратегії національно-патріотичного виховання (далі – Стратегія).

2. Доручення Кабінету Міністрів України забезпечити розроблення плану дій щодо реалізації Стратегії та державну цільову програму з національно-патріотичного виховання (комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів) [3].

3. Зобов'язання обласних, київської міської державних адміністрацій активізувати роботу по досягненню мети Указу та розробити проекти обласних (місцевих) цільових програм з національно-патріотичного виховання та сприяти їх затвердженню.

Структурно-змістовне представлення Стратегії:

Загальні положення

1. В Україні процес формування специфічних психологічних якостей особистості (далі – Процес) є пріоритетний напрям діяльності держави та суспільства.

2. Процес – засіб громадянської освіти, який має такі складові як громадська, військова та духовно-моральна; це елемент національної безпеки.

3. Якості, які потребують формування:

– повага до Конституції і законів України;

– соціальна активність та відповідальність за доручені державні та громадські справи;

– готовність до виконання обов'язку із захисту незалежності та територіальної цілісності України;

– формування у людини і громадянина почуття відданості своїй Українській державі, поваги до державної мови;

– усвідомлення досягнень Українського народу, його інтелектуальних, духовних та інших надбань;

– діяльнісна відданість розбудові України як суверенної держави, формування активної громадянської та державницької позиції, почуття власної та національної гідності;

– національно-культурна громадянська ідентичність;

– сповідування європейських цінностей,

– висока національно-патріотична свідомість,

– почуття патріотизму.

4. Суспільно-державними (національними) цінностями визнані самобутність, воля, соборність та гідність.

Постановка проблеми

У соціумі є носії не бажаних психологічних якостей особистості, які:

– легко формуються через поширене явище слабкої стійкості свідомості індивідів до спроб маніпулювання нею.

– вже сформувалися як наслідок не ефективного механізму формування та реалізації державної політики у цій сфері за роки незалежності України;

– є історичною спадщиною цього Процесу, який запроваджувався на цих територіях до набуття незалежності;

– поширюються у соціумі завдяки інформаційному впливу на свідомість індивідів державою-агресором з небажаним змістовним наповненням.

Необхідність впровадження ефективного механізму формування та реалізації державної політики у цій сфері.

Мета

1. Визначення пріоритетів та основних напрямків процесу формування специфічних психологічних якостей особистості з акцентом на дітей та молодь.

2. Розвиток відповідних інститутів держави і суспільства.

3. Забезпечення змістового наповнення Процесу.

4. Консолідація суспільства навколо ідей спільного майбутнього, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя, захисту територіальної цілісності України, успішних реформ і державотворення.

Охоплення сфер життя суспільства

Процес повинен охоплювати усі сфери життєдіяльності суспільства, насамперед освіту і науку, молодь та сім'ю, культуру і мистецтво, рекламу, профорієнтацію на військові спеціальності, відновлення та збереження національної пам'яті, краєзнавство, туризм, охорону довкілля, фізкультуру і спорт, цивільну оборону, безпеку і оборону України, зв'язки із закордонним українством.

Пріоритети

– формування національно-культурної громадянської ідентичності, національно-патріотичного світогляду, збереження та розвитку суспільно-державницьких та духовно-моральних цінностей Українського народу;

– готовність громадянина до виконання обов'язку із захисту незалежності та територіальної цілісності України;

– усвідомлення досягнень Українського народу, його інтелектуальних, духовних та інших надбань;

– розвиток діяльнісної відданості у розбудові України як суверенної держави, формування активної громадянської та державницької позиції, почуття власної та національної гідності;

– скоординована робота та взаємодія органів державної влади та

органів місцевого самоврядування у сфері національно-патріотичного виховання, їх ефективної співпраці з громадськістю;

– постійне формування широкої громадської підтримки процесів національно-патріотичного виховання, розширення ролі та можливостей громадських об'єднань, підвищення ролі сім'ї, активної участі волонтерів, активістів;

– сприяння консолідації суспільства навколо ідей спільного майбутнього, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя, захисту територіальної цілісності України, успішних реформ і державотворення.

Умови реалізації Стратегії

Для реалізації Стратегії має бути розроблено і впроваджено дієвий механізм формування і реалізації відповідної державної політики

Нормативно-правове забезпечення

Вдосконалення нормативно-правової бази Процесу щодо закріплення в установленому порядку завдань та повноважень центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; визначення механізму взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства, ураховуючи процеси децентралізації влади та гармонізацію законодавства й управлінських практик у сфері формування громадянської позиції із законодавством та кращими практиками держав Європейського Союзу та держав-членів НАТО, зберігаючи в основі національні цінності і традиції.

Інституціональне забезпечення

Суб'єктами діяльності в рамках Процесу є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади освіти, організації громадянського суспільства, інститут сім'ї, волонтери, активісти громадяни.

Створення відповідних структурних підрозділів при місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, постійної роботи при місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування відповідних координаційних рад як дорадчих органів із залученням до складу таких рад фахівців з питань освіти, молодіжної політики, фізичної культури та спорту, культури і мистецтва, запобігання надзвичайним ситуаціям, а також представників організацій громадянського суспільства відповідного спрямування.

Ресурсне забезпечення

Кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів, а також кошти з інших незаборонених законодавством джерел та інше ресурсного забезпечення.

Іноваційне забезпечення

Організація науково-дослідної та методичної роботи.

Розроблення та впровадження сучасних виховних систем, технологій

та методик, узагальнення та поширення кращого досвіду у цій сфері.

Впровадження навчальних дисциплін духовно-морального спрямування як основи формування особистості та підґрунтя для національно-патріотичного виховання, які виходять з традицій українського державотворення;

Кадрове забезпечення

Підготовка та постійне підвищення компетентності кваліфікованого кадрового потенціалу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, у закладах освіти, молодіжних центрах. Розробка належних освітніх та навчальних програм. Для підвищення рівня фахівців до їх підготовки та навчання передбачається залучати ветеранів та учасників АТО та ООС.

Інструментальне забезпечення

Комунікації з громадянським суспільством, скоординована робота та взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері національно-патріотичного виховання, їх ефективної співпраці з громадськістю.

Розвиток духовності і моральності у суспільстві, утвердження традиційних сімейних цінностей.

Єдині державна інформаційно-просвітницька політика, методичний та термінологічний підхід, стандарти щодо процесів, суб'єктів, їх компетенції та повноважень, якості діяльності у цій сфері.

Підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення та розвитку інфраструктури у сфері національно-патріотичного виховання.

Широка громадська підтримка процесів національно-патріотичного виховання, розширення ролі та можливостей громадських об'єднань, підвищення ролі сім'ї, активної участі волонтерів, активістів.

Превенція негативних проявів поведінки, злочинності, наркоманії, алкоголізму, насамперед серед дітей та молоді, зокрема шляхом залучення до участі у заходах із національно-патріотичного та духовно-морального виховання.

Інформаційне наповнення

Приклади героїчної боротьби Українського народу за утвердження суверенітету власної держави, ідеалів свободи, соборності, успадкованих, зокрема, від княжої доби, українських козаків, Українських Січових Стрільців, армій Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки, учасників антибільшовицьких селянських повстань, загонів Карпатської Січі, Української повстанської армії, українців-повстанців у сталінських концтаборах, учасників дисидентського руху. Також національно-патріотичне виховання має здійснюватися на прикладах мужності та героїзму учасників революційних подій в Україні у 2004 р., 2013 – 2014 рр., Героїв Небесної Сотні, учасників антитерористичної операції та операції об'єднаних сил у Донецькій та Луганській областях, спротиву окупації та анексії Автономної Республіки Крим Російською Федерацією.

Виховний потенціал, пов'язаний із героїзмом українців, які боролися в арміях держав - учасників Антигітлерівської коаліції та в рухах опору нацистській Німеччині та її союзникам під час Другої світової війни 1939 – 1945 років, учасників міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки.

Шанобливе ставлення до пам'яті про жертв комуністичного та інших тоталітарних режимів в Україні, зокрема жертв Голодомору, політичних репресій і депортацій.

Інформації про досягнення наших співвітчизників та їх внесок у скарбницю світової цивілізації, зокрема у сферах освіти, науки, культури, мистецтва, спорту, висвітлення внеску представників корінних народів та національних меншин України та громадян інших держав у боротьбу за державну незалежність і територіальну цілісність України, процес її державотворення, вітчизняну наукову, духовно-культурну спадщину.

Об'єкти протекціонізму

Формування національного мовно-культурного простору на основі утвердження державної мови, стійкості його ціннісної основи перед зовнішнім втручанням.

Сприяння створенню, розвитку, підвищенню якості, а також популяризації україномовного культурно-інформаційного продукту та забезпеченню доступу до нього;

Забезпечення підтримки україномовних дитячих і молодіжних друкованих видань, спрямованих на виховання молодого покоління в душі патріотизму, поваги до історичного минулого та духовної й культурної спадщини, популяризація читання як соціально важливого вміння;

Військова служба та допризовна військова підготовка.

Забезпечення належної підтримки з боку держави для ефективної діяльності організацій громадянського суспільства у сфері національно-патріотичного виховання, зокрема надання всебічного сприяння громадським об'єднанням ветеранів та учасників антитерористичної операції та операції об'єднаних сил у Донецькій та Луганській областях у реалізації проектів (заходів) з національно-патріотичного виховання;

Створення сприятливих умов для діяльності молодіжних організацій, насамперед для розвитку пластового руху в Україні та Спілки Української Молоді, що відновили свою діяльність в Україні із здобуттям незалежності.

Розроблення рекомендацій для роботи установ та закладів національно-патріотичного спрямування, інших організацій, які здійснюють проекти (заходи) з національно-патріотичного виховання, та надання підтримки таким установам, закладам та організаціям.

Здійснення заходів з активізації національно-патріотичного виховання, насамперед серед дітей та молоді, на всіх рівнях такої діяльності у тісній взаємодії між державою та організаціями громадянського суспільства на принципах взаємозацікавленого співробітництва.

Розроблення системи заохочення громадських об'єднань та активістів, закладів освіти та педагогічних працівників за плідну діяльність у сфері національно-патріотичного виховання, яка відповідає ціннісним орієнтирам та індикаторам ефективності Стратегії.

Моніторинг впровадження Стратегії

Оцінка ефективності реалізації Стратегії ґрунтуватиметься на результатах виконання відповідного плану дій та програм.

Індикаторами ефективності Процесу мають стати, зокрема:

- збільшення відвідуваності специфічних заходів;
- збільшення кількості залучених осіб до специфічних проектів;
- збільшення кількості підготовлених фахівців для проведення

Процесу;

- збільшення кількості конкурсів (не проектів – прим. автора) з визначення проектів Процесу, для реалізації яких надається фінансова підтримка з Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- збільшення кількості та якості специфічної реклами;
- збільшення обсягів внутрішніх пасажирських перевезень;
- збільшення кількості громадян, зокрема, дітей і молоді, які пишуться своїм українським походженням, громадянством;
- розширення сфер застосування української мови та збільшення частки україномовного інформаційного та культурного продукту;
- збільшення передплати та обсягів розповсюдження україномовних (насамперед дитячих і молодіжних) друкованих видань національно-патріотичного спрямування;
- підвищення серед громадян України та представників світового українства рівня знань про видатних представників Українського народу.

Висновки

1. Національно-патріотичне виховання це процес формування специфічних якостей особистості у соціумі.

2. Серед якостей, які підлягають формуванню згідно Указу, є такі, що потребують більш детального опису, та такі, що мають труднощі з виміром стану сформованості.

3. З огляду на різноманітність проявів явища патріотизму, підходів до його визначення та масштаб явища, який на глибоке переконання автора значно перевищує масштаб тактичних цілей будь-якої діючої влади, коло ідей, навколо яких планується консолідувати суспільство повинно бути предметом обговорення, консенсусу та не мати суттєвого дрейфу в залежності від перебігу виборчого процесу.

4. На тлі сучасної загальносвітової тенденції нівелювання духовного саме на нього робиться ставка як на мотивуючий фактор зміни свідомості та поведінки індивідів у соціумі.

5. Мають місце певні дисонанси:

- між задекларованими цілями (формуванням конкретних якостей особистості) та ступенем охоплення усіх сфер життя суспільства;

– між небезпекою сучасних викликів і загроз та ступенем детальності документу;

– між задекларованою важливістю позитивних результатів та якістю переліку індикаторів, за кількісними показниками яких передбачається зокрема вимірювати ефективність Процесу;

В цілому можна стверджувати, що будується система формування специфічних якостей особистості радянського зразка навіть з деякими вадами відносно останньої, успіх якої був значною мірою забезпечений шаленою пропагандою переваг (справжніх або примарних) радянського способу життя, чого зараз не спостерігається. А з огляду на сучасну епоху «постправди» працювати такій системі доводиться у значно важчих умовах, ніж радянській. Так завданням радянської системи патріотичного виховання було пояснити вірному ленінцю чому він робить саме це за відсутності вибору в нього, а завданням сучасної системи є мотивувати індивіда на вчинки, які були б прийнятні йому, й державі, й суспільству.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України від 18 травня 2019 року №286/2019 «Про Стратегію національно-патріотичного виховання». – Режим доступу <https://www.president.gov.ua/documents/2862019-27025>.

2. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980). – Режим доступу: http://sum.in.ua/s/populjaryzacija_

3. Закон України «Про державні цільові програми». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

Ілона ЯРМОЛИЧ

студентка магістратури

Дніпровського національного

університету ім. Олеся Гончара

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Одним із найбільш актуальних питань державотворення на сучасному етапі є проблема удосконалення національної системи законодавства, адже в законах закріплюються права і свободи особи, які віддзеркалюють тенденції розвитку суспільства, що обумовлює величезний громадський інтерес до законодавства в цілому.

З 2014 р. Україна зіткнулася не тільки з військовою агресією, окупацією частини її території, а із проблемою внутрішньої вимушеної міграції, що обумовило потребу у створенні ефективних правових гарантій та соціального захисту з боку держави для внутрішньо

переміщених осіб. За офіційною статистикою Міністерства соціальної політики, станом на листопад 2019 р. взято на облік 1 415 635 переселенців з Донбасу і Криму (рік тому аналогічна цифра була більшою на 181 681 особу). Це відносна статистика, яка не відображає кількості всіх вимушених переселенців, а тільки тих, що стали на облік [1].

На сьогодні майже півтора мільйона громадян, потребують захисту від держави, але чіткого механізму з вирішення нагальних проблем таких осіб досі не існує, оскільки Україна не має досвіду з розробки та запровадження норм щодо захисту громадян, які були вимушені покинути місце свого постійного проживання через військовий конфлікт. Саме тому в нашій державі з'явилася необхідність покращення власної нормативно-правової бази щодо статусу внутрішньо переміщених осіб, яка б відповідала міжнародним стандартам, та була обумовлена актуальністю суспільного і правового розвитку України.

Протягом останніх років в Україні відбувається становлення законодавства у сфері прав ВПО. З 2017 р. до законодавства України у сфері гарантування прав ВПО було внесено низку суттєвих змін. Важливим стало набрання чинності змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», зокрема право на безоплатну правову допомогу отримали як внутрішньо переміщені особи, так і громадяни України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб (з питань, пов'язаних з отриманням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, до моменту отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи) [2].

Також у 2017 р. було внесено суттєві зміни до підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, до «Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» внесено доповнення, за яким із переліку осіб, яким грошова допомога не призначається через наявність у власності у будь-кого із членів сім'ї житлового приміщення (частини житлового приміщення), розташованого в інших регіонах, крім тимчасово окупованої території України, виключено окрему категорію ВПО. А саме сім'ї, до складу яких входять військовослужбовці з числа внутрішньо переміщених осіб, які захищають незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та беруть безпосередню участь в АТО, отримали право на грошову допомогу незалежно від наявності у них у праві власності житла на підконтрольній Україні території [3].

Нарешті у 2017 р. Кабінет Міністрів України здійснив диференціацію розміру допомоги для ВПО – осіб з інвалідністю залежно від групи, а також підвищив загальний розмір допомоги на сім'ю з 2 400 грн. до 3 400 грн., якщо до складу сім'ї входять дорослі особи з інвалідністю або діти з інвалідністю.

Важливою зміною стало збільшення суми коштів на банківських рахунках, що враховується у процесі призначення грошової допомоги. Тепер грошова допомога не призначається, якщо будь-хто із членів сім'ї має на депозитному банківському рахунку (рахунках) кошти в сумі, яка перевищує 25-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб (замість «10-кратного розміру», встановленого раніше).

ВПО стикалися також із труднощами бюрократичності процедури контролю за проведенням соціальних виплат за місцем їхнього фактичного проживання / перебування. У 2017 р. було запроваджено зміни, в результаті яких процедура контролю трохи спростилася: встановлено, що у разі наявності в Єдиній Web-орієнтованій інформаційній технології формування сегменту «Облік ВПО» про внутрішньо переміщених осіб інформації щодо проходження особою фізичної ідентифікації в публічному акціонерному товаристві «Державний ощадний банк України» чергова перевірка у відповідному періоді не проводиться. Крім того, було встановлено, що чергова перевірка не проводиться стосовно:

а) ВПО, які працюють в органах державної влади або органах місцевого самоврядування та надали довідку з місця роботи про те, що вони перебувають у трудових відносинах із відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування і умови їхньої роботи потребують постійного перебування на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження (за винятком відряджень за кордон);

б) військовослужбовців із числа ВПО, які захищають незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та беруть безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо на території проведення антитерористичної операції, за наявності довідки з військової частини про залучення до проведення АТО.

Щодо практичної дії законодавства у сфері захисту прав ВПО, то громадські організації, які надають допомогу внутрішньо переміщеним особам, констатують сталі труднощі, пов'язані із припиненням, відмові у нарахуванні соціальних виплат, бюрократичності процедури перевірки, проблеми з відновленням документів (паспортів, документів про освіту, правовстановлюючих документів на майно, інші), отримання субсидій тощо [4].

Відповідно до даних моніторингу Міжнародної організації з міграції зайнятість є однією з ключових проблем, що постають перед ВПО. Лише 41,5 % особам – внутрішнім переселенцям у порівнянні з 60,1 % – до переміщення вдалося знайти роботу на новому місці. Це безумовно впливає на рівень добробуту ВПО. Загальний рівень статків більшості таких громадян залишається низьким: тільки 45 % ВПО можуть купувати продукти харчування за власний кошт.

Відчутні проблеми доводиться розв'язувати внутрішньо переміщеним особам із правом на житло: більшість не мають власного помешкання і вимушені його орендувати (66 %), значна частина (22 %) живе у родичів або у приймаючих сімей, і тільки 1 % проживає у власному помешканні на підконтрольній Україні території. На жаль, досі відсутні комплексні державні програми з пільгового кредитування, будівництва, відновлення або придбання нового житла для постраждалого населення.

Щодо соціальних виплат, то у 2018 р. більше 20 % респондентів-ВПО повідомили, що зіткнулися з призупиненням соціальних виплат. Із 23,5 % ВПО, яким призупинили соціальні виплати, 77 % не отримали жодного офіційного повідомлення про призупинення та процедуру відновлення виплат. Серед причини призупинення виплат – недостовірні відомості про місце проживання, недостовірні відомості про рівень доходів та приховування інформації про придбання квартири або автомобіля, які було виявлено у процесі перевірок.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. – Режим доступу: [https:// № 77-VIII](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-VIII) від 28.12.2014.
2. Закон України «Про безплатну правову допомогу»: //№ 3460-VI від 26.10.2014.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» № 505: № 554 від 16.10.2014.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 909-р «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року». – Режим доступу: <https://mtot.gov.ua/5891-2>.

СЕКЦІЯ 4

Сучасні тенденції організації публічно-управлінської діяльності на регіональному та локальному рівні

Ваган АВЕТИСЯН
аспірант НАДУ

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ УЧАСТІ В УКРАЇНІ

Дослідження ключових тенденцій та особливостей формування бюджетів участі в нашій країні здійснювалося в межах науково-дослідної роботи кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України: «Формування ефективного публічного управління у сфері місцевого і регіонального розвитку в Україні в умовах реформ».

Зазначимо, що питання формування бюджетів участі з 2015 року активно вивчалися серед науковців, разом з тим у літературі можна зустріти інші формулювання щодо назви – партиципаторний (партисипативний) або громадський бюджет та різні варіації його моделей. Зокрема Ємельянова А. пропонує такі моделі: «чиновницька (під контролем влади), громадська (під контролем громадськості), а також змішана модель, яка є перехідним етапом від однієї моделі до іншої. Визначити модель громадського бюджету свого міста можна, проаналізувавши чи залучається населення до механізму громадського бюджету на всіх його етапах» [2]. Водночас вважаємо, що на практиці перевірити демократичність процесу обговорення окремою громадою напрямів та шляхів використання бюджетних коштів з владою дуже складно, тому припускаємо, що більшість моделей громадського бюджету в Україні будуть змішаними.

У Методиці формування системи учасницького бюджетування та бюджету участі на рівні міст обласного значення і об'єднаних територіальних громад (ОТГ), визначено що «бюджет участі представляє собою частину видатків місцевого бюджету, сформованих за пропозиціями населення, і є інструментом залучення громадян та їх об'єднань до бюджетного процесу шляхом прямої участі в розподілі бюджетних доходів» [3].

Станом на кінець 2017 рік зокрема зазначалося, що «громадський бюджет запроваджено у майже 100 органах місцевого самоврядування України (далі – ОМС): міста, об'єднані територіальні громади, 1 районна рада Полтавської області та Полтавська обласна рада» [2]. За інформацією різних джерел, бюджет участі в Україні з'явився у 2015 році. «Загальний розмір громадського бюджету у всіх українських містах, за весь час його проведення, складає близько 700 млн. грн: від 50 тис

грн у Світловодську до 100 млн грн у Києві та Одесі. Нещодавно, Київська міська рада збільшила розмір громадського бюджету Києва на 50 млн гривень, що означає, що Київ має найбільший розмір громадського бюджету в Україні, а саме 150 млн грн» [2]. Безумовно, бюджет участі має ряд переваг (табл.).

Таблиця

Позитивні сторони системи учасницького бюджетування (розроблено за [3, с. 4 – 5])

Переваги	Коментар автора
Покращення інформування населення стосовно планів та намірів ОМС.	Потребує потужної інформаційно-комунікаційної кампанії та залежить від обраних ОМС каналів поширення інформації (веб-сайт, місцева газета, соціальні мережі, телебачення).
Рационалізація заходів та дій: більш чітке визначення пріоритетів, можливість використання нових рішень, запропонованих мешканцями.	Якщо в цілому громада є пасивною щодо участі в громадському житті, то саме інноваційних рішень та підходів ОМС не отримає.
Зростання рівня задоволеності діями ОМС.	
Громадяни краще поінформовані та відчують себе партнерами.	
Зростання рівня довіри мешканців до органів влади.	Довіра до влади – це суб'єктивне враження окремого громадянина, ОГС, громади, на яке впливають безліч чинників.
Уникнення соціальних конфліктів: можливість швидко отримувати інформацію щодо проблем, які з'являються, та їх конструктивно вирішувати.	Є ризик, що громадськість, що не змогла просунути та реалізувати власний проект за допомогою інструменту бюджету участі, може навпаки створювати певний інформаційний шум та конфліктні ситуації довкола інших проектів.
У процесі реалізації консультаційних проектів можуть з'явитися нові громадські лідери.	Потребує з боку ОМС: – заохочення підтримки та реалізації спільних проектів, програм чи ініціатив; – просвітницьких акцій про саму модель бюджету участі та очевидні переваги для громади.
Підвищення громадянської освіти: отримання громадянами нових компетенцій, пов'язаних з участю в громадському житті.	

Водночас бюджет участі має і свої особливості щодо формування. Відповідно до статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачено, що «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [4].

Отже, бюджет участі формується та виконується у порядку місцевої ініціативи, за наявності Статуту територіальної громади порядок формування визначено цим документом або окремим Положенням, затвердженим міською (обласною) радою.

У свою чергу погоджуємося, що «механізм реалізації демократії участі в Україні – це система взаємозумовлених доктринальних, нормативно-правових, організаційно-управлінських і інших механізмів, які забезпечують реалізацію права громадян на місцеве самоврядування в формі їх добровільного залучення до участі в вирішенні ОМС та їх посадовими особами питань місцевого значення в межах Конституції та законів України» [1].

В ході проведеного аналізу та спираючись на вищевикладене зауважимо, що формування бюджетів участі (громадських бюджетів) в Україні має свої особливості:

є формою демократії прямої участі, принципи і ключові ідеї якої поступово набувають популярності в ОТГ;

характеризують досить складний процес, що має очевидні переваги й окремі недоліки;

в цілому виступає як один з інструментів налагодження ефективної взаємодії з мешканцями території (громади), який дає змогу направити кошти на проекти, що покращують середовище проживання в громаді, якість життя та за участі самих мешканців можуть мати максимальну підтримку й довіру.

Список використаної літератури

1. Бень Я. В. Модернізація механізму реалізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні / Я. В. Бень // *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* (електронне наукове видання). – Київ : Ліра-К. – 2019. – № 3. – С. 146 – 158.

2. Ємельянова А. Громадський бюджет: чи готові мешканці та влада співпрацювати? // *Ліга-блоги* (стаття від 04.12.2017). – Режим доступу: <https://blog.liga.net/user/aemelyanova/article/28807>.

3. Методика формування системи учасницького бюджетування та бюджету участі на рівні міст обласного значення і об'єднаних

територіальних громад (в рамках проекту «Партнери у наданні можливостей» профінансовано Європейським Союзом). – Одеса. – 2016. – 31 с.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 06 жовтня 1998 року (зі змінами і доповненнями від 01.12.2019). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Юлія БОРИСОВА

к. соц.н., доцент кафедри соціальної роботи

ДНУ ім. О. Гончара

Вікторія БОНДАР

студентка ДНУ ім. О. Гончара

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК СУБ'ЄКТ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Сучасний етап перетворень в українській державі відзначений активним розвитком інститутів громадянського суспільства, серед яких важливе місце посідають органи самоорганізації населення (ОСН). Ці недержавні утворення уособлюють громадську ініціативу у розв'язанні місцевих проблем, виступаючи, таким чином, додатковим ресурсом соціально-економічного розвитку громад та інструментом локальної демократії. Виходячи з цього, рівень розвитку ОСН та їх вплив на прийнятті рішень органами влади виступає своєрідним індикатором ступеню зрілості громадянського суспільства.

Органи самоорганізації населення – це складова одночасно громадянського суспільства і системи місцевого самоврядування; вони можуть отримувати фінансування з місцевого бюджету та використовувати свої ресурси на цілі й в межах, визначених законом, місцевою радою та рішенням загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання [3, с.220].

Водночас, на сьогодні немає достатніх підстав для оптимістичної оцінки стану і перспектив розвитку ОСН. З одного боку «існує широке законодавче поле застосування процедур громадських слухань, громадських зборів, місцевих ініціатив, з іншого – складність та неоднозначний характер застосування цих процедур, відсутність гарантій розгляду місцевими радами рішень, прийнятих за допомогою цих процедур» [6]. Відносини між ОСН та місцевою владою вкрай рідко набувають форми постійного діалогу; часто немає безпосередньої зацікавленості влади в створенні довготривалого партнерства с ОСН. Фахівці в зв'язку з цим вказують на справедливості висловлювання: «Влада дійсно виходить від народу. Але більше до нього ніколи не повертається [4, с. 92]». Сьогодні зберігаються ознаки закритості влади

від громадян; ними є: нестача інформації щодо наявності чи відсутності повторних скарг з один і тих же питань до органів місцевої влади, досягнутих позитивних результатів моніторингових досліджень щодо вирішення проблем, які хвилюють громаду, – така інформація знаходиться поза зоною доступності для внутрішнього користування [1, с. 186]. Така ситуація є, переважно характерною для міських рад міст обласного значення; більш «компактні» територіальні утворення демонструють приклади успішної інформаційної взаємодії влади з мешканцями громади.

Такий сектор громадянського суспільства, як ОСН, є й досі порівняно слабким у кількісному відношенні. Так, станом на 1 травня 2019 р. в Україні, за даними Держстату, зареєстровано 1 589 ОСН різних рівнів – від будинкових до мікрорайонних і сільських [2]; в масштабах нашої країни це є вкрай малою кількістю.

Поодинокими є приклади трисекторного партнерства між державними органами, приватними структурами та громадськими організаціями, в т.ч. ОСН. Існують відчутні бар'єри у реалізації ОСН, іншими інститутами громадянського суспільства таких функцій, як артикулювання й донесення до представників влади проблем мешканців територіальних громад; здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, інших постачальників різних послуг, відстоювання інтересів громади у спірних питаннях володіння і розпорядження комунальною власністю, особливо коли мова йде про боротьбу з соціально безвідповідальним бізнесом. Це, крім іншого, перешкоджає прогресу у доланні недовіри до влади через ефект її (не)причетності до вирішення місцевих проблем та гальмує розвиток партисипативної демократії.

Згідно з результатами соціологічного опитування, проведеного у жовтні 2018 р. соціологічною службою «Центру Разумкова», 51 % опитаних українців негативно оцінюють готовність влади йти назустріч громадським ініціативам, 44 % вважають, що самі громадяни не є готовими до участі у самоврядуванні, і лише 30 % заявили, що готові брати участь в управлінні своїм містом/селом/селищем. Водночас громадська думка мешканців населених пунктів у складі об'єднаних територіальних громад є дещо відмінною: незадоволені готовністю влади 46 % респондентів, задоволені – 33 %, незадоволені готовністю самих громадян – 36 %, задоволені – 38 %, готові брати участь в управлінні – понад третина (34 %) [5]. В означеному експерти бачать підґрунтя для позитивних змін у розвитку місцевих ініціатив як постійно і злагоджено діючої системи, орієнтованої на підтримку – в межах законодавства – з боку місцевої влади.

Подальший прогрес у розв'язанні окреслених завдань забезпечуватиметься не тільки через зміни в законодавчому полі (хоча й їх нагальність є очевидною, на чому активно наголошують фахівці). Важливим є зростання самосвідомості громадян, їх почуття належності

до територіальної спільноти, ідентичності як суб'єктів місцевої демократії.

Список використаної літератури

1. Гладій В. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Гладій Василь Іванович ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2016. – 238 с.
2. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_0519.htm.
3. Майко Т.С. Фінансування органів самоорганізації населення в містах // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2017. – №2. – С. 217 – 225.
4. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наукова доповідь / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
5. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проекту) та ін. – Київ: Заповіт, 2018. – С.14.
6. Проблеми законодавчого забезпечення розвитку демократії участі в умовах децентралізації. – Режим доступу: <http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-07/>.

Валерій ВЛАСЮК

*д.е.н, професор, професор кафедри економіки та соціально-трудова відносин
Університету митної справи та фінансів*

ВИКЛИКИ ЧАСУ ЩОДО РЕЗЕРВІВ ЗРОСТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАЦІ

Вичерпання резерву зростання ефективності праці, за рахунок фізичних можливостей людини, вимагає нетрадиційних підходів щодо посилення мотивації праці. Тому одним із пріоритетів у мотивації персоналу значне місце займає нематеріальне заохочення. Соціологічні дослідження, які були проведені в дев'яти західноєвропейських країнах у 1970-х роках виділили такі цінності в мотивації праці, як:

- 1) висока заробітна платня, яка забезпечує високий добробут;
- 2) постійне робоче місце, яке охороняє від безробіття;
- 3) робота з колегами, які подобаються;
- 4) виконання важливої, за значимістю, роботи, яка додає відчуття творчості.

Проведені дослідження у галузі управління призвели до несподіваного висновку, сутність якого можна висловити як «продуктивність від людини», тобто найбільшого успіху досягають ті підприємства, які прагнуть створити у свого персоналу відчуття причетності до загальної справи, підтримувати обстановку довір'я до працівників, свободи творчості, самостійності.

А практичні заходи, пов'язані із приведенням в дію нових резервів підвищення трудової активності найманих працівників безпосередньо пов'язують з гуманізацією праці, яка є на сьогодні основною ланкою нематеріальної мотивації праці та покликана забезпечити наступне:

а) високу змістовність праці працівників, які відповідають їх кваліфікації, структурі ієрархії споживачів й мотивів праці;

б) якомога краще пристосування матеріально-технічної бази виробництва до людини;

в) створення сприятливих умов праці;

г) широку й активну участь працівників у виконанні виробничих завдань.

На основі впровадження як традиційних, так і нетрадиційних методів мотивації і програм гуманізації праці ставиться завдання створення нової «синтетичної моделі» організації й стимулювання праці, яка надасть максимальні можливості для зростання ефективності виробництва.

На трудову діяльність і поведінку персоналу може робити значний вплив також його участь в управлінні справами організації. Це буде корисним як з погляду на інтереси найманих працівників, так і на роботодавців, оскільки перші дістають можливість щонайповнішого задоволення своїх нематеріальних потреб, через причетність та самовираження. Інші ж можуть підвищувати ефективність управлінських рішень та краще використовувати трудовий потенціал організації. В загальному вигляді розвиток виробничої демократії в світовій практиці реалізується за двома основними напрямками:

1) застосування різних форм участі персоналу в управлінні виробництвом;

2) участь персоналу організації в розподілі результатів виробництва.

В нових підходах до виховання нового сучасного працівника – висококваліфікованого, відповідального, ініціативного, передбачається застосування нових стимулів, які передбачають реалізацію не тільки матеріальних, але й трудових, а також статусних потреб, що пов'язується із безпосередньою участю працівників в управлінні виробництвом та розподілі його результатів.

Все це пов'язується з механізмом впровадження й розвитку виробничої демократії, яку можливо класифікувати за певними ознаками, або критеріями:

– за критерієм залучення персоналу, його представницьких органів до управління виробництвом та розподіленню його результатів;

– за критерієм засобу залучення персоналу до обробки й впровадженню організаційно-управлінських рішень та розподілу результатів праці;

– за критерієм змісту виробничої демократії її можливо розглядати у вузькому й широкому значеннях;

– за критерієм джерела права, залучення персоналу до управління виробництвом й розподілу результатів праці.

Протягом останніх десятиліть розвиток виробничої демократії все більш пов'язується із реалізацією персоналом права власності, а саме із розширенням практики участі працівників в капіталі своєї фірми, що відіграє переважно конструктивну роль в оптимізації інтересів основних соціальних сил, які формуються у сфері праці. Раніше в Україні існувала певна система участі працівників в управлінні у вигляді профкомів, виробничих рад, НТО тощо.

На сьогодні вважається, що необхідно сформувати законодавчий акт, який закріпив би форми участі найманих працівників в управлінні виробництвом й розподілі його результатів, визначити конкретні організаційно-правові механізми розвитку виробничої демократії на підприємствах і в організаціях України. А, наприклад, в світі вироблені моделі гнучкої організації робочого часу й підвищення ролі. Теорією і практикою визначено існування безпосередньої залежності між рівнем інформованості колективу, тобто «прозорістю» внутрішньо організаційної діяльності й мотиваційними установками персоналу.

На практиці участь в управлінні виробництвом може реалізовуватися за такими основними напрямками, як:

– працівники одержують право самостійного рішення по таким аспектах діяльності, як вибір засобів реалізації трудового процесу, режим роботи та відпочинку, впровадження новітніх методів роботи;

– працівники можуть бути залучені до постановки мети організації, яку їм належить досягти, визначенні завдань, які потребують виконання;

– працівникам надається право контролю за якістю продукції, але одночасно встановлюється відповідальність за кінцевий результат;

– право на формування складу робочих груп із членів організації й на визначення тих категорій, або інших груп, з якими вони кооперуватимуться в процесі трудової діяльності;

– залучення працівників до різних творчих груп, органів управління на нижчих рівнях організації;

– контроль за діями роботодавця, без безпосереднього залучення до управління підприємством.

При такій формі управління підприємством, як самоврядування, персонал та його представницькі органи одержують право (в обсязі й умовах, які визначені законодавчо) на:

– пряме управління підприємством із головних питань підприємницької діяльності за принципом «одна людина – один голос» й

допоміжне управління – через обраних ними і підконтрольних їм представників – з інших питань;

– участь в наймі адміністрації за контрактом і розподіл функцій оперативного управління підприємством.

Потреби людини у сприятливому режимі робочого часу й вільному часі призвели до розробки пріоритетних напрямів посилення мотивації трудової діяльності, застосовуючи чинники регулювання робочого часу та заохочення вільним часом.

Основними підходами щодо регулювання робочого часу й заохочення вільним часом є:

надання додаткового вільного часу, який реалізується за допомогою тривалості основної й різноманітних додаткових відпусток, розподіленню їх на певні частини, надання можливості працювати неповний робочий день, або неповний робочий тиждень, скорочення робочого періоду.

Перерозподіл робочого часу, який реалізується наданням працівнику можливості самому визначати початок, закінчення й тривалість робочого часу, але за умови підтримання місячної (тижневої) норми робочого часу, обов'язкового виконання встановлених трудових норм, збереження нормального ходу виробничого процесу.

Петро КОГУТ

к.і.н., доцент кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ

ПОЛІТИКО-ВЛАДНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ

Політико-владний аспект становлення національної ідентичності в Україні є одним з визначальних для українського суспільства та для подальшого формування його як повноцінної державницької нації. В політико-управлінському контексті вирішення цього завдання зумовлене, найперше, необхідністю збереження цілісності держави та її подальшого зміцнення, становленням громадянського суспільства, пошуком місця України у системі ціннісних, культурних і геополітичних координат нинішнього світу. В практично-управлінському контексті – необхідністю вироблення адекватної політики щодо кризових явищ, помітних в українській національній ідентичності, завданням зменшення потенціалу сепаратизму, залученням до державотворчого процесу представників усіх етнічних груп, зміцнення можливостей держави у справі протистояння зовнішньому тискові.

Поява національної ідентичності як чітко означеного явища зумовлена наявністю низки компонентів, а саме – територіальним, етнічним, культурним, релігійним, політичним, правовим, економічним.

Усі компоненти є взаємопов'язаними та взаємозалежними, хоча кожна історична доба виявляє домінуючу роль певного компонента або комбінації компонентів, які залежать не тільки від конкретних історичних обставин, але й від способу утворення нації. Характерною рисою формування національної ідентичності громадян сучасної України є істотна відмінність у проходженні цих процесів в окремих регіонах, серед різних етнічних, мовних, конфесійних груп тощо [2, с. 94].

Європейська цивілізація протягом століть відігравала і відіграє сьогодні вирішальну роль у формуванні, підтримці та розвитку української національної ідентичності. Якщо взяти зміст поняття ідентичність у найбільш загальному плані, маємо констатувати, що будь-яка ідентичність базується на трьох взаємно пов'язаних системах координат – просторових, часових та ментальних. Поняття Європи не випадково є надзвичайно важливим для української самототожності. Воно містить у собі всі три названі виміри. Європа поєднує просторово-географічне значення і виразну темпоральну складову, пов'язану не тільки з історичним минулим, але й з проєкцією на майбутнє. Водночас Європа позначає й ментальну єдність – на рівні набору спільних цінностей, таких як демократичні права та свободи, верховенство права, повага до культурної, етнічної, лінгвістичної різноманітності європейських країн (принцип «єдності у розмаїтті») тощо [6, с. 269 – 270].

Формуванню української національної ідентичності в контексті загальноєвропейських цінностей властива своя специфіка. На відміну від багатьох країн, що пройшли тривалий шлях національного державотворення у рамках власних національних держав, Україна протягом століть перебувала у складі багатьох держав і, у кращому випадку, її окремі частини в певні історичні періоди мали лише ознаки державності у вигляді автономних прав. Тому формування національної ідентичності в Україні все ще не завершено. Нині воно включає два взаємопов'язані процеси: 1) утвердження в Україні європейської ідентичності у вигляді її загальноприйнятих та перевірених часом цінностей та 2) використання цього процесу як основи для вибудовування власне української модерної ідентичності.

Особливості процесу формування української національної ідентичності в контексті загальноєвропейських цінностей значною мірою зумовлювалися існуючими суспільно-політичними умовами в певні історичні періоди. Зміна цих умов спричиняла й зміни, які відбувалися в суті та формі визначальних складових української національної ідентичності. Отже, в історичному контексті між процесом формування української національної ідентичності та суспільно-політичними умовами існував й існує сьогодні взаємозв'язок, характер якого змінюється разом із змінами характеру взаємовпливів.

З початку формування української національної ідеї у першій половині XIX ст. в Україні сформувалися дві протилежні моделі культурної

ідентифікації, які зберігають свій вплив до сьогодні. Перша з них, у термінах, запропонованих Г. Грабовичем, – це «орієнтація на своє», друга – «орієнтація на світ», а точніше на Захід та Європу [6, с. 272].

Після отримання Україною незалежності у 1991 р., коли на фоні розмежування політичних еліт, створення впливових економічних угруповань та посилення процесів матеріальної поляризації було проголошено «реформування постсоціалістичного суспільства в напрямі західноєвропейської парадигми розвитку» [1, с. 297], в системі ціннісних орієнтацій українських громадян з'явилася різновекторність та суперечливість. У той час як активна частина населення отримала можливість «включитися в ринкові відносини, а відтак вибудовувати новий порядок на прийнятних для окремої людини умовах особистої зацікавленості в досягненні індивідуальних і суспільних успіхів» [5, с. 88], інша була змушена переглядати свої ціннісні орієнтації, намагаючись пристосуватися до динамічних перетворень, спричинених переходом від адміністративної до ринкової економіки та процесом демократизації суспільних відносин.

В історичному контексті, розуміння європейських цінностей в Україні зазнавало змін. Зокрема, якщо у XIX ст. Нечуй-Левицький писав про європейські ідеї, інтелігенти XX ст. розмірковували про європейську культуру, згодом – про права людини, то сьогодні європейські цінності сприймаються як високі соціальні стандарти, якісні товари, суспільно-політична стабільність тощо.

Проведене Інститутом Горшеніна у квітні-червні 2017 р. соціологічне дослідження засвідчило, що дев'ять з десяти респондентів (92,6 %) вважають себе українцями, кожен двадцятий (5,5 %) – росіянином. А ще під час перепису у 2001 р. 77,8 % громадян України ідентифікували себе як українці, 17,3 % – як росіяни (за даними щорічного моніторингу Інституту соціології НАН України, у 1992 році лише 45,6 % респондентів у відповідь на запитання «Ким Ви себе передусім вважаєте?» обрали з-поміж 9 варіантів відповідь «громадянин України» [6, с. 179]). У Західному регіоні українську національну ідентичність декларують 98,3 %, у Північному – 94,8 %, у Центральному – 94,2 %, Південному – 87,5 %, Східному – 84,6 %. Чим молодшими є респонденти, тим частіше вони позиціонують себе як українці. Дослідження також продемонструвало, що переважна більшість респондентів (81,8 %) ідентифікують себе, перш за все, громадянами своєї країни. Більше половини опитаних, що мають російську національність, говорять про себе як про громадян України (55,0 %). Майже чверть з них ідентифікували себе як громадяни колишнього СРСР (24,8 %). При цьому громадянами колишнього СРСР називають себе переважно ті, хто мешкає на Сході України (12 % мешканців регіону), та ті, чий вік становить 60 років і більше (10,5 % представників цієї вікової групи) [4, с. 7 – 8].

Отже, сучасні соціально-політичні процеси, що відбуваються в Україні, підтверджують прагнення українців жити за ціннісними соціально-економічними та політико-владними стандартами, у яких орієнтиром виступає Європа. Інтеграція європейських цінностей в українське суспільство дозволить створити фундамент сучасної національної ідентичності, демократичних політико-владних відносин та ефективної системи публічного управління.

Список використаної літератури

1. Кримський С. Б., Павленко Ю. В. Цивілізаційний розвиток людства / С. Б. Кримський, Ю. В. Павленко. – К. : Фенікс, 2007. – 316 с.
2. Палій Ганна. Формування української політичної нації / Г. Палій // Політичний менеджмент. – 2003. – № 1. – С. 93 – 101.
3. Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування : монографія / М. Т. Степико. – К. : НІСД, 2011. – 336 с.
4. Українське суспільство та європейські цінності : Звіт за результатами соціологічного дослідження. – К. : Інститут Горшеніна, Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі, 2017. – 44 с.
5. Шайгородський Ю. Ж. Ціннісні трансформації в період суспільних змін / Ю. Ж. Шайгородський. – Соціальна психологія. – 2009. – № 3. – С. 86 – 94.
6. Яворська Г. М. До проблеми формування європейської ідентичності в Україні / Г. М. Яворська // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2008. – Вип. 42. – С. 269 – 277.

Ірина КОЛОСОВСЬКА

к. держ.упр., доцент, доцент кафедри державного управління ЛПІДУ НАДУ

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Регіональне планування соціально-економічного розвитку розглядається як науково обґрунтоване та практично орієнтоване прогнозування розвитку, яке передбачає визначення напрямків і параметрів розвитку територій, їхньої економіки, екології і соціальної сфери, заходів щодо реалізації намічених програм та проектів, засоби та шляхи їхнього досягнення на довготермінову перспективу. Регіональне планування соціально-економічного розвитку дозволяє узгодити співпрацю влади, підприємницьких структур та громадських організацій, оптимально використати наявні територіальні ресурси. Формування програм соціально-економічного розвитку визначає цілі та напрямки

розвитку, методи і способи досягнення цих цілей, процес, який програмує майбутні події, рівень розвитку, структуру територіальної громади, а також її місце в оточенні, процес, який містить в собі аналіз і корегування реалізації стратегічного плану на різних етапах його втілення.

Зміщення акцентів державної політики з централізованого управління на регіональний рівень, яке супроводжується передачею владних повноважень органам місцевого самоврядування та органам регіонального управління, відкриває широкі можливості в контексті забезпечення збалансованого регіонального розвитку. Для ефективного соціально-економічного розвитку регіонів, подолання існуючих територіальних диспропорцій необхідними є державне регулювання, легітимність, регіональна ініціатива і регіональне виконання, конкретно-цільовий характер заходів, що розробляються, системний підхід з врахуванням всіх видів і методів державної підтримки конкретного регіону, відповідальність і контроль, орієнтація на програмно-цільові методи вирішення проблем в умовах трансформаційних суспільних відносин [1, с. 124].

У сучасних умовах регіональні соціально-економічні програми мають виконувати роль активного методу регулювання ринкової економіки, інтеграції державних, колективних, індивідуальних інтересів і відносин, мобілізації зусиль для проведення активної регіональної політики.

Основними цілями державних регіональних програм розвитку регіонів є: забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів; заохочення інвестиційних процесів в пріоритетних галузях народногосподарського комплексу шляхом створення вільних економічних зон, спільних підприємств тощо; вдосконалення структури шляхом конверсії, переорієнтації окремих підприємств; стимулювання раціонального використання ресурсів регіону; якісне вдосконалення виробничої та соціальної інфраструктури; захист навколишнього середовища; покращення демографічної ситуації [2, с. 14].

Державна стратегія регіонального розвитку України розробляється на період сім років та визначає тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів; пріоритети державної регіональної політики на відповідний період; стратегічні цілі і напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва; оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей; основні завдання, етапи та механізми їх реалізації; систему моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [3]. Завдання і заходи, обсяги та джерела їх фінансування, а також визначення індикаторів оцінки результативності їх виконання передбачає План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [4].

За аналогічною структурною та змістовною схемою будуються й регіональні стратегії розвитку. Їх розроблення здійснюється з

урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону. Необхідною умовою реалізації регіональних стратегій розвитку є координація діяльності суб'єктів державної регіональної політики через узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань.

Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначено правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Встановлено загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку [5].

Нормативно-правову базу здійснення стратегічного планування регіонального (місцевого) розвитку можна умовно поділити на три блоки:

- перший – визначає роль та місце органів місцевого самоврядування в організації та здійсненні процесу управління розвитком території, зокрема – через розроблення і реалізацію стратегій місцевого розвитку;

- другий – формує основні засади стратегічного планування на регіональному місцевому рівні (від держави до окремої території);

- третій – визначає особливості участі у процесі формування та реалізації стратегії регіонального (місцевого) розвитку юридичних і фізичних осіб.

Таким чином, аналіз нормативно-правової бази засвідчив певний рівень сформованості чинного законодавства, однак слід вказати на необхідність відповідних коригувань та узгоджень щодо формування стратегій розвитку регіонів і територіальних громад. Сучасний стан трансформаційних перетворень зумовлює необхідність подальшого вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку та запровадження стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, зокрема щодо планування заходів із розроблення прогнозних документів, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, що визначають цілі соціально-економічного розвитку держави й шляхи їх досягнення, здійснення комплексної експертної оцінки кінцевих результатів виконання програм,

відповідальності за порушення термінів виконання, недосягнення визначених кінцевих показників, нераціональне використання ресурсів тощо.

Список використаної літератури

1. Сімків Л. Є. Проблеми диспропорційного розвитку регіонів України та шляхи їх подолання / Л.Є.Сімків // Інноваційна економіка. – № 6. – 2013. – С. 122 – 128.

2. Макаренко М. Методика відбору пріоритетних програм регіонального розвитку при формуванні регіональної економічної політики / М. Макаренко // Економіка та держава. – 2015. – № 4. – С. 11 – 15.

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.

4. Деякі питання реалізації у 2018 – 2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України №733 від 12 вересня 2018 р. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-u-20182020-rokah-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2020-roku>.

5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України №1602-14 від 02.12.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

Інна КУЛІШ

*к. держ. упр., старший науковий співробітник
відділу просторового розвитку
ДУ «Інститут регіональних досліджень
ім. М. І. Долішнього НАН України»*

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ЕКОЛОГІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ РЕГІОНУ

Проблема ошадного ставлення до природних ресурсів, максимізація використання відновних джерел енергії на сьогодні зайняла міцні позиції серед першочергових завдань практично усіх країн світу. Україна, як держава що йде курсом європейського вибору не може залишатись осторонь від цих тенденцій, особливо з врахуванням того факту, що зменшення витрат на енергоносії здатне суттєво підвищити рівень життя людей.

До компетенції органів державної влади України належить нормативно-правове забезпечення процесу енергозбереження та зниження енерговитрат на усій території країни. Органи місцевого

самоврядування місцевого самоврядування не можуть залишатись осторонь, адже будучи зацікавленими у спорудженні установок, що виробляють відновлювальну енергію, вони часто стають ініціаторами різних програм, котрі співфінансують, а деколи навіть виступають інвесторами. Здебільшого, в нинішніх складних економічних умовах, не вдається реалізувати великих об'ємних проектів, однак і те що втілюється заслуговує на увагу і схвалення.

На жаль, на сьогодні з боку владних інститутів України більша увага приділяється тим галузям економіки, що мають вирішальне значення для національної економіки або дуже вагомо впливають на розвиток.

Світові тенденції вже тяжіють до розширення зайнятості та нарощування потужностей галузей у яких виробляються товари та послуги, що сприяють екологічній стабільності. І навпаки, ті сфери, котрі залишають глибокий екологічний слід, переживають сповільнення росту або навіть згортання. Доцільно здійснити розмежування між зеленими (такі підсектори, як відновлювані джерела енергії, або підгалузі, як енергоефективне будівництво) і незеленими галузями: у зелених галузях усі робочі місця сприяють екологічній стабільності, а у незелених – працюють спеціалісти зелених професій, котрі відповідають за моніторинг і обмеження негативного впливу на природу [1, с. 24].

«Зеленими» називають робочі місця (далі –ЗРМ), які дофінансовуються в рамках програм, що розробляються з метою компенсації втрати частини коштів особами з низькими прибутками внаслідок зайнятості на підприємствах сфери забезпечення енергетичних потреб країни. ЗРМ не чинять шкідливого впливу на здоров'я людини і навколишнє середовище, найчастіше ця робота пов'язана з монтажем та обслуговуванням обладнання для виробництва відновлювальних видів енергії. Особливо корисною така практика буде для маленьких міст, де складно знайти високооплачувану роботу.

У країнах ЄС провадження ЗРМ розпочалось порівняно недавно і стало наслідком перейняття досвіду США, де така діяльність була апробована ще у 2007 р., коли Конгрес США виніс на обговорення законопроект про «зелені робочі місця».

Робоче місце вважається «зеленим», якщо відповідає наступним критеріям [1, р. 286]:

- а) зменшує споживання енергії та сировини;
- б) обмежує викид забруднюючих речовин;
- в) мінімізують рівень відходів та забруднення;
- г) дозволяють підприємствам адаптуватись до зміни клімату.

Важливою складовою екологізації території виступає громадська активність. Відомі чисельні приклади виступів проти забруднення як з боку підприємств, так і окремих осіб. Однак, активність суспільства не обмежується лише акціями протесту, на велику увагу заслуговують громадські організації, що впроваджують і поширюють позитивні

практики, серед яких так звані «нульовий», «позитивний» та «активний» будинки – споруджені та успішно працюють у Львівській області за підтримки органів державної влади та місцевого самоврядування.

Відновлювальна енергія не забруднює навколишнє середовище, як це роблять інші, традиційні джерела енергії, посилює енергонезалежність територій, підвищує енергетичну безпеку на місцевому рівні внаслідок урізноманітнення джерел постачання енергії. Тим паче, що є достатньо умов для реалізації найкращих практик, які впроваджуються у Європейському Союзі: можна використати пустирі та дахи для установки сонячних панелей; непридатні для сільського господарства землі з великим вітровим навантаженням, особливо у гірській місцевості, – для розташування на них вітряків нової генерації; за наявності коштів, доцільно передбачити витрати на заохочення підприємств до створення «зелених» робочих місць.

1. Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World : Report by UNEP, as part of the joint UNEP, ILO, IOE, ITUC Green Jobs Initiative // United Nations Environment Programme (UNEP). – Washington : Worldwatch Institute, 2008. – 376 p.

Адріана МАРЧИШИН

аспірантка кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Містобудівна сфера є надзвичайно важливою ланкою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління. З функціонального погляду вона характеризується й значною складністю. Оптимальне врахування важливості і функціональної складності з метою ефективного вирішення містобудівних питань є одним із завдань новостворюваної в Україні системи публічного управління. У «Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019 – 2030 роки» зазначено, що створення цілісної та ефективної системи функціонування публічного управління у сфері містобудівної діяльності полягає у забезпеченні комплексної правової основи для розвитку містобудівної діяльності, формуванні безпечного та комфортного середовища для населення, подоланні корупції в публічному секторі.

Управління у сфері містобудівної діяльності вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов'язаних з просторовим розвитком та плануванням територій (на національному, регіональному та місцевому рівнях) і будівництвом як наслідком діяльності всіх суб'єктів містобудування

(просторового планування). Тому Концепція передбачає дотримання при розробленні проектів законів та інших нормативно-правових актів таких принципів: повнота, прозорість та доступність інформації про містобудівну діяльність для всіх її учасників; підвищення ролі громадськості при прийнятті рішень щодо містобудівної діяльності; пріоритетність збереження культурної спадщини та навколишнього природного середовища; усунення корупційних ризиків; субсидіарність; дерегуляція господарської діяльності, максимальна інтеграція та автоматизація дозвільних процедур [1, с. 10]. Отже, закладені в основу Концепції принципи за своєю суттю є основоположними європейськими принципами публічного управління.

Вищезазначена Концепція узгоджується із стратегічно важливими нормативно-правовими актами. В основу Концепції покладені: Нова програма розвитку міст, ухвалена Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку (Хабітаг-III) у 2016 році; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Цілі сталого розвитку до 2030 року, затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році; Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР; Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку», прийнята у 2007 році.

При розробленні Концепції також враховано положення: Угоди Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затвердженої ХХІ Асамблеєю Міжнародної спілки архітекторів 28 червня 1999 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р; Меморандуму про співробітництво між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державним агентством земельних ресурсів України від 15 вересня 2014 р.; Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р; Білої книги: «Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні», зокрема Додатку 1: Проекту Закону України про просторове планування в Україні (розроблених в рамках проекту «Інтегрований розвиток міст в Україні», що виконується німецькою урядовою компанією «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» і фінансується Урядами Німеччини та Швейцарії) [1, с. 11].

Виходячи із принципу пріоритетності організаційно-правового механізму в публічному управлінні, що відображено у праві ЄС, Концепція визначила за мету, перш за все, створення організаційних, правових інституційних та фінансових передумов для реформування сфери містобудівної діяльності, будівельної галузі шляхом вдосконалення системи публічного управління.

Закон України «Про основи містобудування» був прийнятий ще у 1992 р. і, загалом, не зазнав значних змін та доповнень. Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини [2]. Розділ 2 «Державне регулювання у сфері містобудування» навіть не передбачає ширшої, тобто управлінської діяльності, а регламентує вузькі сфери управління – регулювання і контроль. Зокрема, ст. 8 визначає, що державне регулювання у сфері містобудування полягає в: плануванні території на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; аналізі стану містобудування, прогнозуванні його розвитку; підготовці, затвердженні та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації; координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності; наданні вимог щодо урахування державних інтересів під час розроблення містобудівної документації; проведенні експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів; розробці і затвердженні державних стандартів, норм і правил; контролі за дотриманням законодавства у сфері містобудування, державних стандартів і норм, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві; контролі за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів; ліцензуванні видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, за переліком видів робіт та в порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України [2].

Сучасними основними питаннями, що потребують вирішення через удосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління у сфері містобудівної діяльності є: некодифікованість містобудівного законодавства, неузгодженість його норм між собою та з іншим галузевим законодавством; невизначеність та суперечливість понятійного апарату; надмірні дискреційні повноваження органів влади та посадових осіб, визначені законом; невизначеність відповідальності або недостатня відповідальність за невиконання норм законів та підзаконних актів у сфері містобудівної діяльності; невідповідність низки

підзаконних актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вимогам законів; неефективність державного та громадського контролю за здійсненням повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

1. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019 – 2030 роки [Текст] : Зб. аналіт. матер. – К. : [Б. в.], 2019. – 365 с.

2. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

Михайло РАДІО

аспірант кафедри соціально-гуманітарних дисциплін та іноземних мов Європейського університету

ПАРТІЇ І СОЦІАЛЬНІ МЕДІА У ВИБОРЧІЙ КАМПАНІЇ ДО СЕЙМУ ПОЛЬЩІ 2019

Виборча кампанія розпочалась 09 серпня, а завершитись повинна за 24 години до дня голосування, тобто 11 жовтня 2019 р. [9]. Відповідно до ст. 105 Виборчого кодексу Польщі агітація полягає у публічному спонуканні або заохоченні до голосування певним чином, включаючи, зокрема, голосування за кандидата певного виборчого комітету [8]. Ці вибори показали рекордну явку поляків за останні 30 років [1]. Аналізуються партії та коаліції, які є переможцями виборів до польського Сейму.

«Prawo i Sprawiedliwość» («Право і справедливість») представлена в соціальних медіа: Twitter, Instagram, YouTube та ін. Але найбільше підписників нараховує сторінка партії у Facebook. За форматом контенту тут переважає фото (258), далі відео (115). Посилання на сайт майже всі стосувались записів радіопрограм за участі представників партії (крім 2). Збільшення кількості «постів» в останні дні агітації не призводило до пропорційного нарощування реакцій користувачів. Загалом найбільшу кількість реакцій (5 857 та 4 604) здобули: відеоролик (де наявний заклик підтримати дану партію) та фото з цитатою прем'єра М. Моравецького прийти на вибори і проголосувати за цю політсилу. У «постах» наголошувалося на надійності чинної влади, побудові польської версії держави добробуту, дотриманні обіцянок, підтримку фермерства. Неодноразові згадки про польське село та сільське господарство як національний інтерес, сім'ю (має бути основою діяльності), зменшення податків, збільшення заробітної плати, подвійну тринадцяту пенсію. Позитивно згадувалась зустріч прем'єра з українським Президентом. Представлено пункти, що будуть реалізовані протягом 100 днів. Багаторазово зазначалось про необхідність підтримати партію у день

виборів (досить часто конкретизувалась дата) та переконати інших зробити це. Значно менше підписників, а також публікацій на сторінці партії в Instagram, максимально вподобань пости набирали лише трохи більше 1 000. У Twitter понад 2 300 повідомлень за період агітації, проте реагувань прихильників значно менше, ніж у Facebook. Серед найбільших: відеоролики про здобутки партії при владі (понад 3 000 вподобань, хоча переглядів понад 440 тисяч) та із закликком прийти на вибори і проголосувати (кілька тисяч «лайків», але 268 і 430 тисяч переглядів) [6].

«Koalicja Obywatelska PO N IPL Zieloni» («Громадянська коаліція», яка складається з партій: «Громадянська платформа», «Новочесна» або «Сучасна», «Польська ініціатива» та «Зелені»). Ситуація дещо цікава, адже на сайті політичної сили є посилання на сторінку в Facebook, проте вона недоступна. За пошуком знаходиться «Koalicja Obywatelska», де підписників трохи більше 2 500. Всього понад 40 постів, реакції не надто чисельні (як для загальнодержавної партії). За форматом теж переважають фото, контент складається з критики правлячої партії «Prawo i Sprawiedliwość», а також її кандидатського списку в одному з округів, через наявність у топ-10 лише однієї представниці жіночої статі). Разом з тим наявні заклики до виборців долучитись до агітації (вивішуванням банеру або передвиборчого плакату). А от у Twitter більше 1 400 публікацій, проте за реакціями показники не надто вражаючі. Лише один пост (відеоролик від 27 вересня 2019 р.) набрав понад 1 500 вподобань і мав 120 тисяч переглядів, що агітував проголосувати за дану політичну силу. Проте в YouTube 22 відео нараховують 130 і більше тисяч переглядів, а три з них – мають понад мільйон [2].

У політсили «Sojusz Lewicy Demokratycznej» («Союз демократичних лівих сил») дещо ускладнений доступ до соціальних медіа, адже посилання на сторінки Facebook або Twitter з сайту неможливі [7]. Пов'язано це з об'єднаним процесом, тому орієнтуємось на актуальну інформацію сайту «Lewica» і однойменні представництва у соцмедіа [4]. Тож в Facebook ширились: алгоритми дій для волевиявлення за кордоном чи при зміні місця голосування, констатація зростання цін, необхідність змін в охороні здоров'я, соціальній та житловій політиках, покращення функціонування залізничного транспорту. 39 постів мають більше 1 000 реакцій. Формат контенту (який переважає) – фото. У YouTube розміщено понад 20 відео за період кампанії (в т.ч. 7 з переглядами більше 2 000). Досить непогані показники в Instagram: 13 постів мають більше 1 000 вподобань. Найбільш популярними були повідомлення про відстоювання прав жінок, ініціатива оподаткування церкви, кліматичні марші та ін. Але лише 1 повідомлення (в якому було прохання зазначити міста, куди має поїхати партійний агітавтобус) з коментарями (138), що перевищують 100.

«Polskie Stronnictwo Ludowe» («Польська селянська партія»)

будувала кампанію у Facebook на критиці чинного Уряду Польщі. Її представники намагались дистанціюватись від влади та опозиції, не ототожнюючи себе з ними. Серед цікавинок – гра, посилання на яку (www.GRAMYwPSL.pl) розміщено було на сторінці. В ній почергово, за допомогою героя, можна отримати від лідера партії інформацію про зміни, що обіцяні політсилою для країни. Загалом понад 1 000 реакцій отримало 2 відеопости на партійній сторінці, а поширення за цим же параметром мали 8 повідомлень (переважна більшість з фото). У Twitter проявилась більша активність – понад 900 повідомлень. Однак реакція користувачів значно скромніша (у поширеннях – в переважній більшості менше 100, а за вподобаннями – 317). В Instagram не вельми успішно проводилась робота, дещо краща ситуація на YouTube. Хоч тут і найменше підписників партії, аніж в інших соціальних медіа, проте 5 відео набрали більше 1 000 переглядів, а найбільше (32 557) – з назвою «Казки ПіС» (малась на увазі правляча партія).

«Konfederacja Wolność i Niepodległość» («Конфедерація свободи і незалежності») має досить об'ємні пости у Facebook, в яких критикувалась міграційна (в тому числі залучення українців до еліти Польщі) та податкова політики, система охорони здоров'я, підвищення цін, конкурентні політичні сили (PiS-PO-SL-PSL), ідея повернення власності жертвам Голокосту, низька ефективність роботи бюро зайнятості, різке збільшення зарплат. У деяких повідомленнях спонукають своїх прибічників поширювати пости, анонсувати набір до команди спостерігачів та членів комісій, повідомляють поетапність дій при зміні місця голосування (в т.ч. за кордоном). Серед пропонованих змін: вже розроблені 100 законопроектів для розгляду у Сеймі, новації в освіті (фінансуванні за допомогою навчальних ваучерів) та роботи суддів, ініціатива заборони ввезення сміття до Польщі та ін. Була нагода поставити питання представникам партії. Розроблено фото з можливістю використання прихильниками у соціальних медіа. За форматом контенту перевага належить відео. 151 «пост» має від 1 000 до більше 14 000 реакцій, а 36 повідомлень нараховує понад 1 000 поширень. Велась агітація у Twitter (більше 500 «твітів») та Instagram (17 «постів» з перевагою 1 000 вподобань, а загалом – 165), але показники реагувань від користувачів менші. А ось на YouTube відео налічують від 4 000 до 206 449 переглядів.

Підсумовуючи доцільно зазначити, що попри кількарічну наявність сторінок у соціальних медіа, не всі політичні партії їх належно розвивали та використовували ефективно цей потенціал у виборчу кампанію для агітації. Проте разом з тим потрібно зауважити, що цим робота не обмежувалась. Адже багато кандидатів були зацікавлені у своїй перемозі і теж використовували власні профілі або сторінки, щоб агітувати виборців підтримати їх разом з політичною силою на виборах до Сейму. Партії поширювали обіцянки, анонсували свої заходи, запрошували долучатися

прихильників до виборчого процесу (членами комісій, спостерігачами підтримати підписами або фінансами), критикували опонентів, пропонуючи натомість власну альтернативу. Тож дані політсили проявляли з тим чи іншим успіхом свою активність у соціальних медіа, агітуючи за своїх кандидатів. Показники реакції користувачів могли стимулюватись рекламою окремих «постів» у соцмедіа.

Список використаної літератури

1. Malinowski P., Kazmierczuk A., Mikulski J., Czermiński J. Wybory parlamentarne: PILNE. Ostateczne wyniki wyborów: PiS - 43,59 proc., KO - 27,40 proc. // Rzeczpospolita. – 2019. – Access mode : <https://www.rp.pl/Wybory-parlamentarne-2019/191019778-Wybory-parlamentarne-PILNE-Ostateczne-wyniki-wyborow-PiS-4359-proc-KO-2740-proc.html>.
2. Koalicja Obywatelska. – Access mode : <https://koalicjaobywatelska.pl/>
3. Konfederacja Wolność i Niepodległość. – Access mode : <https://konfederacja.net/>.
4. KW Sojusz Lewicy Demokratycznej. – Access mode : <https://lewica2019.pl/>.
5. Polskie Stronnictwo Ludowe. – Access mode : <https://www.psl.pl/>.
6. Prawo i Sprawiedliwość. – Access mode : <http://pis.org.pl/>.
7. Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Access mode : <https://sld.org.pl/>.
8. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 Nr 21 poz.112 z późn. zm.).
9. Wyjaśnienia w sprawie zasad prowadzenia kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 13 października 2019 r., znak: ZKF-621-11/19 // Wyjaśnienia i stanowiska PKW - Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2019 r. / Państwowa Komisja Wyborcza. – Access mode : <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyjasnienia/34599>.

Тетяна РАДКЕВИЧ

*к.філол.н., доцент кафедри
українознавства ДНУЗТ*

КУЛЬТУРОЛОГІЧНИЙ ПОГЛЯД ДО ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Процес децентралізації влади в Україні розширив погляд на сучасну систему державного управління і став одним із значимих кроків на шляху до євроінтеграції. Це – одна із найбільш масштабних реформ, результатами якої є впровадження муніципальних утворень, об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Закон України «Про добровільне об'єднання громад» у 2015 р. засвідчив перерозподіл значних повноважень і бюджетів від державних органів влади органам місцевого

самоврядування. За різними показниками цей «Національний проект» вважається найбільш успішним і продуктивним.

Муніципальні утворення (ОТГ) отримали більше фінансових ресурсів і мають можливість вирішувати проблеми території самостійно. Але не тільки на соціальному і політичному рівнях можна простежити тенденцію «самостійності» громад. Система управління на територіях закріплює верховенство права та є усвідомленням відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадянами своїх громад, маючи реальний контроль з боку громадськості. У свою чергу така система управління в сучасних умовах об'єднує та наближає владу до мешканців, а мешканців – до влади для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, комунальних питань території. Ця система розвитку децентралізації має більш широкий діапазон дослідження – культурологічний. Тенденція «об'єднаності» у вирішенні локальних питань із залученням жителів громади суттєво окреслює формат поставленої мети в ракурсі наскрізних проблем культури.

Як відомо, культура – це відносини між людьми, які існують лише в процесі спілкування. І якщо відносини між людьми і у владі, і поза владою будуть кращими і більш довірливими, то будуть відбуватися зміни і в культурі. Звісно, що така організація управління має конкретні шляхи реалізації і реально демонструє прозорість, демократичність, відповідальність як з боку влади, так і самої громади. Активізується громадська активність, зростає інтерес жителів громади до соціальних і культурних питань, талановита молодь отримує більше можливостей самореалізуватися у своєму місті, з'являються нові проекти різних напрямків, а головне – зростає національна згуртованість населення. Таким чином, сучасна організація державного управління в форматі ОТГ всебічно розкриває нові культурологічні виміри між владою і громадськістю, між людиною і суспільством, ставлячи за мету захист прав та інтересів громади.

Наталія ТІШКОВА

*к.держ.упр., начальник відділу
у Департаменті екології та природних
ресурсів Дніпропетровської ОДА*

СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД (НА ПРИКЛАДІ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Наприкінці 2018 року в Дніпропетровській області запрацювала стратегічна екологічна оцінка (далі – СЕО) документів державного планування, яка спрямована на забезпечення врахування екологічних вимог при розробці планів і програм та сприяє сталому розвитку через просування питань довкілля в економічній та соціальний розвиток.

Процедура оснований на консультаціях з відповідними органами та громадськістю для того, щоб знайти оптимальне рішення.

Отже, протягом року в області було розглянуто близько сімдесяти заяв про визначення обсягу СЕО та тридцять звітів про СЕО у складі документів державного планування. Вдосконалювались разом: і замовники (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які є відповідальними за розроблення документів державного планування та здійснюють загальне керівництво і контроль за їх виконанням), і безпосередньо розробники таких документів.

За цей період пріоритети у сфері проходження процедури СЕО для документів державного планування розподілись наступним чином:

- 40 % припадає на генеральні плани населених пунктів;
- 20 % належить сектору з енергозбереження;
- 14 % пов'язано із будівництвом автозаправних комплексів;
- 10 % припадає на сферу поводження з відходами;
- 16 % на інші.

Але варто зазначити, що інтеграція цілей зеленої економіки, сталого споживання і виробництва у процес прийняття стратегічних рішень показала певні недоліки, насамперед це неврегульованість законодавчих та нормативно-правових актів. Так, існує протиріччя у вимогах до складу та змісту СЕО, які містяться у декількох документах: Законі України «Про стратегічну екологічну оцінку»; ДСТУ-Н Б.Б.1.1.-10:2010 НАСТАНОВА З ВИКОНАННЯ РОЗДІЛІВ ОНПС У СКЛАДІ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ. Склад та вимоги; Методичних рекомендаціях із здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування (наказ Мінприроди України від 10.08.2018 № 296); ДБН Б.2.2-12:2019. ПЛАНУВАННЯ ТА ЗАБУДОВА ТЕРИТОРІЙ.

Крім того, додаються ще такі проблемні аспекти, як:

- недостатність коштів в місцевих бюджетах на виконання робіт з СЕО;
- відсутність розуміння необхідності проведення СЕО у 80 % інвесторів розроблення документів державного планування;
- брак спеціалістів, які вчасно і точно можуть здійснити попередню оцінку необхідності здійснення СЕО проекту документу;
- відсутність інформаційних баз даних для складання СЕО;
- нестача інформації у загальному доступі про ліцензовані організації, які можуть розробляти заяви про визначення обсягу СЕО та звіти про СЕО.

При цьому необхідно відмітити низьку зацікавленість широкого кола громадськості при погодженні проектів містобудівної документації в частині СЕО щодо яких законодавством передбачено здійснення такої процедури. Ситуацію, яка склалась, дозволить виправити проведення

широкої інформаційної політики, зокрема із залученням місцевих засобів масової інформації.

Процедура СЕО повинна розпочинатися одночасно або з невеликою затримкою з процесом планування розвитку або програми. Такий підхід дозволяє інтегрувати результати СЕО в план або програму у процесі його підготовки, що забезпечує належне використання результатів СЕО при прийнятті стратегічного документа, або навіть до його прийняття. На практиці це виглядає по-іншому: більшість документів було розроблено до моменту проходження процедури СЕО, а сама процедура виконується замовником окремо від документу. Таким чином, інтеграція екологічних вимог у соціально-економічний розвиток не забезпечується. Але встановлення чітких завдань для СЕО на ранній стадії допомагає зосередити роботу на тому, що насправді важливо, і допомагає ефективно використовувати ресурси.

Варто розуміти, що СЕО – це не тривале і складне наукове дослідження, а практичний інструмент для вдосконалення процесу прийняття рішень на стратегічному рівні шляхом виокремлення потенційних екологічних ризиків та ризиків для здоров'я населення, пов'язаних з реалізацією планів або програм. СЕО не охоплює всі можливі наслідки, які можуть виникнути, а фокусується на найважливіших аспектах, які можуть призвести до серйозних негативних наслідків. Це робить СЕО економічно ефективною та економить час і кошти.

Досвід європейських країн показує, що як правило, СЕО покращує загальну якість процесів планування і розробки програм, тому що більш чітко визначає їх пріоритети, сприяє ретельності аналізу і дозволяє розглянути альтернативні варіанти, які в більшості випадків є не тільки більш сприятливими для довкілля, але також і більш економічно ефективними. СЕО спонукає розробників планів і програм розглядати весь спектр наслідків і можливостей для того, щоб вибрати оптимальний варіант для сталого розвитку. Для країн, зокрема і України, де процедури планування ще не систематизовані і є переліком різних дій, ця перевага особливо актуальна. Впровадження добре структурованої бази СЕО робить планування більш системним, менш схематичним і в кінцевому рахунку більш ефективним.

СЕКЦІЯ 5

Правові основи формування та реалізації національної антикорупційної політики

Алла БАШТАННИК

*к. держ. упр., заступник директора
Дніпровського регіонального відділення
Національної школи суддів України*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Реалізація державної влади в Україні тривалий час була визначена системними змінами законодавства, широким конституційним процесом, значним впливом європейських правил, процедур та регламентів, що визначали зміст державної політики. Децентралізація державної влади, наближення до європейських стандартів публічного управління сутнісно змінили цілі і завдання Української держави, визначили стратегію національного розвитку у певних часових межах. За період 1991 – 2019 рр. у численних національних програмах, затверджених законами України, рішеннями Президента України та Кабінету Міністрів України, галузевих програмах центральних органів виконавчої влади знайшли своє вирішення головні завдання розвитку, комплекс національних інтересів та складники забезпечення національної безпеки України.

Разом з тим, період становлення правової держави в Україні характеризується і численними викликами і загрозами, до основних з яких належить запобігання і протидія корупції. Адже прийняті у незалежній Україні законодавчі акти з питань формування основ національної антикорупційної політики, їх численні редакції на даний час не створили відповідного середовища в українському суспільстві, яке здатне протистояти корупції як негативному явищу. Становлення і розвиток системи органів державної влади в умовах реформ потребував теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади. Втім, проблеми національного адміністративного простору, неузгодженість і суперечливий характер діяльності органів влади, численні управлінські експерименти з приводу визначення статусу правоохоронних органів, їх підпорядкованості та організаційній побудові негативно вплинули на ефективність антикорупційної політики.

За цих умов постало питання про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання

діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Такий підхід у поєднанні із антикорупційними заходами повинен забезпечити успішність та якість реформ. Саме тому проблематика реалізації державної влади потребує на даний час власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів раціоналізації діяльності органів влади, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади.

В умовах сучасного інституціонального розвитку держави і права характеристики реалізації державної влади доцільно визначати, окрім вищенаведеного, також через особливості діяльності органів державної влади, зокрема: правовий статус, структуру, взаємодію з іншими органами влади, визначенням впливу зовнішнього середовища на об'єкт та суб'єкт, що фактично формують раціональний механізм публічного управління. комплексного дослідження механізмів регулювання діяльності органів влади у системному вигляді не сформовано, не досліджені концептуальні засади регулювання діяльності органів влади, не розкрита проблематика ієрархії рівнів регулювання, й відповідно, не визначені організаційно-правові, інституціональні та адміністративні основи регулювання.

Разом з тим, на даний час існують декілька базових напрямів дослідження у контексті поняття «реалізація державної влади» у сенсі запровадження в управлінську практику основ національної антикорупційної політики. По-перше, загально-теоретичне дослідження інститутів і форм забезпечення принципів антикорупційної політики. По-друге, дослідження особливостей виникнення, становлення та розвитку інтегрованих форм реалізації державної влади у сфері запобігання корупції як основи реформування в системі публічного управління. По-третє, дослідження формально визначених інститутів регулювання розвитку країни, регіону, галузі, програм та механізмів їх реалізації з позицій цілей антикорупційної політики. По-четверте, комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади у сфері запобігання корупції (статус, цілі, завдання, функції, ресурс), формування на основі такого аналізу функціональних складників антикорупційних стратегій органів влади. По-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складників регулювання діяльності органів державної влади з позицій норм антикорупційного законодавства. По-шосте, функціонування специфічних правових форм регулювання діяльності органів влади на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до напрямів антикорупційної політики. По-сьоме, аналіз інституціональних, економічних, правових, соціальних, історичних основ функціонування системи державної влади з метою розробки досконалого антикорупційного законодавства.

Варто наголосити, що на даний час невіршеними завданнями залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів забезпечення діяльності органів влади. Частково це обумовлено високим рівнем корупції, недостатнім демократичним контролем за діяльністю влади, етатизацією численних громадських антикорупційних організацій. Саме тому важливо у процесі новітньої трансформації державного управління у форматі «перезавантаження влади» розробити принципово новий підхід до формування, реалізації та моніторингу національної антикорупційної політики.

Разом з тим, за умови впровадження новітньої конституційно-правової парадигми регулювання органів державної влади має бути вирішене вирішується основне завдання державного управління – встановлення конституційних засад демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, подолання проявів «криміналізації управління» в органах влади на основі моніторингу діяльності владних структур. Лише за таких умов антикорупційна політика держави буде ефективною.

Олександр БЛОЦЬКИЙ

к.ю.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Марія КРАСІЙ

к.ю.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ІНСТРУКТОРСЬКА ТА СУДДІВСЬКА ПРАКТИКА ЗІ СПОРТУ ЯК ДОЗВОЛЕНИЙ ВИД ДІЯЛЬНОСТІ В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Для належного виконання функцій держави або місцевого самоврядування особам, які уповноважені їх здійснювати, заборонено займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України (п. 1 ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції»). Фактично кожен вид діяльності, яким дозволено займатися

особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не визначений у законодавстві, що призводить до виникнення низки труднощів під час правової кваліфікації за ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає відповідальність за порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю антикорупційного несуміщення.

Системний аналіз поняття «інструкторська практика» та «суддівська практика», свідчить що сьогодні відсутнє їх єдине поняття. Однак вони згадуються у п. 30 постанови КМУ від 5 листопада 1999 р. «Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю» [1]. Ст. 41 ЗУ «Про фізичну культуру і спорт» [2], яка закріплює вимоги до спортивних суддів, які здійснюють суддівство спортивних змагань, а Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу [3] – повноваження інструктора-методиста спортивної школи.

Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників, затверджений наказом Державного комітету України з питань фізичної культури і спорту від 17 жовтня 2002 р. № 2264 [4] наводив таку класифікацію інструкторів зі спорту: інструктор із фізкультури, інструктор навчально-тренувального пункту, інструктор-методист з альпінізму, інструктор-методист із виробничої гімнастики, інструктор-методист із туризму, інструктор-методист із фізичної культури та спорту, інструктор-методист спортивної школи, інструктор-методист тренажерного-комплексу (залу), спортсмен-інструктор.

Що стосується інструкторів зі спорту, то до кола їх обов'язків, як правило, відносять: методичне забезпечення та організацію навчально-тренувальної роботи, контроль за комплектуванням спортивних груп, змістом та результатами навчально-тренувальної роботи, роботу з підвищення кваліфікації тренерів-викладачів, проведення відкритих навчально-тренувальних занять; статистичний облік та аналіз результатів роботи спортивної школи, відділення, груп; контроль за проведенням навчально-тренувальних занять, виконанням навчальних програм з видів спорту, навчальних планів, складення і додержання розкладу занять (Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу, що затверджене постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 993).

К. Годуєва, проаналізувавши відповідні нормативно-правові акти та судову практику, зазначає що «інструкторська практика зі спорту – це професійна діяльність фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, проведення інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також здійснення керівництва тренувальною і (чи) змагальною роботою спортсменів

(команд спортсменів)» [5, с. 50]. Отже, взявши до уваги запропоноване визначення, аналіз нормативно-правових актів і довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників варто зазначити, що фізичною особою, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту є тренер, наставник, інструктор із фізкультури, інструктор навчально-тренувального пункту, інструктор-методист з альпінізму, інструктор-методист із виробничої гімнастики, інструктор-методист із туризму, інструктор-методист із фізичної культури та спорту, інструктор-методист спортивної школи, інструктор-методист тренажерного-комплексу (залу), спортсмен-інструктор.

Виходячи зі змісту норм ст. 41 ЗУ «Про фізичну культуру і спорт» спортивний суддя – фізична особа, яка пройшла спеціальну підготовку і отримала відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважена забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів. Взятши за основу наведене визначення К. Годуєва, вдало розкриває поняття: «Суддівською практикою зі спорту є професійна діяльність спортивного судді, спрямована на забезпечення дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також достовірності зафіксованих результатів» [5, с. 50]. З наведеним визначенням ми повністю погоджуємося і пропонуємо ст. 1 «Визначення термінів» ЗУ «Про запобігання корупції» доповнити термінами «інструкторська практика зі спорту» та «суддівська практика зі спорту», а також визначити виключний перелік фізичних осіб, які мають спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту і мають право займатися інструкторською практикою зі спорту.

Список використаної літератури

1. Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю: постанова КМУ від 05.11.1999 р. № 2061. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2061-99-%D0%BF>.

2. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.

3. Про затвердження Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу: постанова КМУ від 05.11.2008 р. № 993. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993-2008>.

4. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників від 17.10.2002 р. № 2264. Випуск 85. – Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/view/fin16847?an=348>.

5. Годуєва К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України. – Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4. – С. 45 – 51. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/12-2016/godueva.pdf>.

Артем ВОЛЯНИЮК

*магістрант юридичного факультету
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили*

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ: ПРИЗНАЧЕННЯ ТА МІСЦЕ В ЗАГАЛЬНІЙ ДЕРЖАВНІЙ АНТИКОРУПЦІЙНІЙ СИСТЕМІ

Однією з споконвічних проблем України та українського суспільства є проблема корупції та корупційних зв'язків майже в усіх сферах суспільно-політичного життя.

Ця проблема є одним з найбільших тягарів який тягне нашу державу до низу та не дає вийти українському суспільству на нормальний, цивілізований рівень функціонування та життєдіяльності.

Якщо вдатися до загальноприйнятих статистичних даних щодо рівня корупції то можна навести приклад статистичного дослідження 2018 року, яке проводила міжнародна організація «Трансперенсі», щодо встановлення індексу сприйняття корупції, то за цим показником наша держава зайняла ганебне 120 місце з 180 місць взагалі.

При цьому треба зауважити, українська корупція це поняття яке закріпилося в усіх сферах життя, починаючи від найбільш соціально направлених, таких як медицина, соціальне забезпечення та закінчуючи правовою сферою та державною політикою.

І для боротьби з цим явищем за останні роки було впроваджено декілька змін, по-перше в 2014 році був прийнятий новий профільний нормативно-правовий акт який би регулював питання запобігання та протидії корупції, мова йде про Закон України «Про запобігання корупції», який був прийнятий 14 жовтня 2014 року, а був введений в дію 26 квітня 2015 року. Цей закон мав на меті кардинально змінити систему антикорупційного законодавства в Україні, у відповідності до міжнародних стандартів. І саме цим нормативно-правовим актом було передбачено створення спеціального органу який би виконував превентивні антикорупційні функції.

Таким чином було створено «Національне агентство з питань запобігання корупції», якщо вдатися по деталях призначення органу то можна звернутися до пояснювальної записки до відповідного закону, де йде мова про те, що даний орган буде мати спеціальний статус, та буде виконувати функції боротьби з корупцією в усіх її проявах.

Коли мова йде про органи зі спеціальним статусом то велике значення має питання хто створює їх, та перед ким вони підзвітні, в нашому випадку Національне агентство з питань протидії корупції створюється Кабінетом міністрів України та є підзвітне йому, але і має відповідальність перед Верховною Радою України.

На мою думку загострити увагу треба саме на нормативних положень стосовно функції даного органу, та векторів його діяльності.

Функції органу заключаються не тільки в ведені діяльності з протидії корупції, перевірки державних службовців, або проведені превентивно-інформаційної роботи, і так далі, на думку законотворців орган повинен проводити більш самостійну та глибинну антикорупційну діяльність.

Одним з положень щодо функції органу виступає обов'язок розробляти та впроваджувати Антикорупційну Стратегію, яка включає моніторинг та оцінку ефективності попередніх антикорупційних дій та розробку більш дієвих нових шляхів протидії корупції.

Таким чином Національне агентство формує своя виключну самостійність в питаннях вибору шляхів та видів засобів по протидії корупційним проявам.

Наступною важливою функцією виступає діяльність щодо обміну інформацією та даними з іноземними компетентними державними органами, це надає Україні більш широке коло важелів впливу на корупціонерів які мають статки за межами держави, які безпосередньо отримані злочинним шляхом.

В межах своєю компетенції Національне агентство може співпрацювати навіть з неурядовими іноземними організаціями для допомоги у здійсненні моніторингу та оцінці стану та рівня корупції в нашій державі.

Також, важливим аспектом діяльності органу виступає обов'язок розробляти та затверджувати правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, в усіх моментах, що стосуються або можуть стосуватися корупційних проявів, це положення має виключно глобальне значення для нашої держави, якщо подивитися на рівень корупції серед державних службовців.

Таким чином ми можемо побачити всебічний та всеохоплюючий характер програмних повноважень Національного агентства, і саме це факт покладає на нього ще більш глобальну відповідальність за свою діяльність, перед державою та народом України.

Якщо підбити підсумок всьому вищенаведеному то можна сказати, що за останні роки ми могли бачити багато спроб побороти корупції в державі, починаючи від зміни нормативного фундаменту та закінчуючи створенням органів зі спеціальним статусом.

Дані органи мають досить широке коло повноважень, і на перший погляд повинні повністю побороти корупцію в державі, про те нажалі, за останні роки її рівень значно не спав, а кількість та резонансність кримінальних проваджень тільки лякає.

Про те безумовно треба зауважити, що все ж таки позитивна тенденція вирівнювання ситуації на краще є, і вона з часом повинна тільки збільшуватися, тим паче, що вже є для цього всі нормативні та інституційні важелі впливу.

Надія КАЛАШНИК

*д.держ.упр., доцент, професор кафедри
регіонального управління та місцевого
самоврядування ЛРІДУ НАДУ*

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЗМІН АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ

Впродовж багатьох років міжнародні експерти наголошують на тому, що Україна з часу набуття нею незалежності перебуває під значним впливом корупції як у сфері державного управління, так і в приватному секторі. В Індексі сприйняття корупції (ІСК), що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International та базується на оцінках підприємців та аналітиків, за підсумками 2018 року наша країна посіла 120 сходинку у переліку зі 180 країн світу [1]. Відповідно у суспільстві сформувався значний запит на активні дії держави у сфері боротьби з корупцією як масовим явищем. Задля ефективності заходів необхідно чітко усвідомлювати стратегію та напрями державної політики протидії корупції.

Сьогодні в державницько-управлінському дискурсі дослідження проблем формування та реалізації державної політики у сфері запобігання корупції мають певну популярність. Різні аспекти антикорупційної політики досліджуються з точки зору управління економічними процесами в суспільстві; формування та реалізація державної антикорупційної політики; як чинник впровадження соціально-економічних реформ тощо. Але важко визначити вплив зазначених розробок на формування сучасної антикорупційної політики та подальше її втілення в законодавстві.

Окремим блоком джерел всього спектру антикорупційних заходів з боку держави є нормативно-правові акти, супровідні документи до них та звіти міжнародних організацій і експертів. Зазначимо, що впродовж 2019 року відбулася низка значних державницько-політичних змін в Україні, що суттєвим чином вплинула на бачення та стратегічні рішення у різних сферах соціально-політичного життя, в тому числі і у сфері боротьби з корупцією.

Отже невирішеною частиною проблематики є нові бачення до розвитку антикорупційної політики в Україні виходячи з потреб суспільства та тенденціях управлінських рішень, які втілюються в нормативно-правових актах.

Нами були проаналізовані базові нормативно-правові акти антикорупційного напрямку, а саме Закони України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» [2], «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції»

[3], «Про запобігання корупції» [4], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки» [5]; проект Закону України «про Антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки» [6], програмні положення плану Уряду України у частині боротьби з корупцією, Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність» 2018 року [1].

Аналіз цих програмних документів продемонстрував наявність певних магістральних напрямів державної політики у сфері запобігання корупції, реалізація яких необхідна для подолання (максимального зменшення) цього явища. З точки зору політикуму до таких напрямів відносяться:

удосконалення правового регулювання питань запобігання, виявлення та протидії корупції;

формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі;

інформаційна взаємодія з суспільством та комунікаційна підтримка реформ, доступ до інформації;

створення добросесної публічної служби (окремої уваги потребують судівський корпус, правоохоронні органи, працівники державних підприємств, представники політичних партій);

запровадження ефективних механізмів виявлення, запобігання конфлікту інтересів, а також декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців, що передбачає наскрізну перевірку засобами всіх доступних реєстрів та електронних систем обліку;

ефективна діяльність всієї системи правоохоронних органів, яка здійснює антикорупційні заходи (особливе невдоволення викликає діяльність Державного бюро розслідувань та Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

а також розпорошеність функцій щодо проведення досудового слідства, слідчих дій, попередження та припинення корупційних злочинів між великою кількістю органів, дублювання функцій та незрозумілість цієї системи для пересічного громадянина);

протидія корупції в процесі приватизації та управлінні публічними ресурсами, усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції.

Найбільш очікуваними запитами суспільства у сфері антикорупційної політики є посилення системи виявлення та розслідування корупційних злочинів і пов'язаних з корупцією правопорушень, конфіскації майна, яке було предметом або доходом від злочинної діяльності, повернення конфіскованих доходів, здобутих злочинним шляхом із-за кордону,

забезпечення невідворотності притягнення до відповідальності осіб, що вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Список використаної літератури

1. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому / Колектив авторів. – Київ: Ваіте, 2018. – 42 с. – Режим доступу: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/anticor_polityka/Level%20of%20Corruption%20Survey%20%28ENG%20TR%29%20D%20%20%2.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції № 140-IX 02.10.2019. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/140-20>.

3. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції від 29.08.2019 р. N 1010. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00013I.html.

4. Про запобігання корупції. Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 року зі змінами станом на 21.11.2019 року. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки. Закон України № 1699-VII 14.10.2014. – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

2. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки №8324 від 26.04.2018. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.

Марія КУДРЯВЦЕВА

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОУ-ПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

В умовах системних трансформацій в Україні особливої уваги потребує формування теоретико-методологічних засад публічно-управлінської діяльності у контексті реформування системи влади в Україні. Одним з пріоритетів нового публічного управління, що інституціоналізується в Україні, визначено процес перезавантаження влади на основі внесення змін і доповнень в Конституцію України, напрацювання правил та регламентів публічно-управлінської діяльності у сфері антикорупційної політики.

На основі комплексного аналізу теоретичних положень та чинного законодавства України важливо з'ясувати особливості публічно-управлінського змісту конституційного реформування для забезпечення інтересів держави, прав і свобод громадян. Вирішення такого наукового завдання можливе на основі: 1) визначення сутності, тенденцій розвитку, особливостей і характерних рис публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування; 2) аналізу і доповнення понятійно-категоріального апарату наукових досліджень у сфері формування публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування; 3) обґрунтування ролі спеціальних конституційних механізмів державного управління у сфері реалізації публічно-управлінської діяльності; 4) дослідження особливостей публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування в країнах-членах Європейського Союзу та розроблення на цій основі інституціональних засад публічно-управлінської діяльності в умовах конституційного реформування в Україні; 5) виявлення та визначення сутності антикорупційних механізмів.

Результатом такого дослідження виступає теоретичне визначення напрямів формування засад та реалізації принципів публічно-управлінської діяльності в контексті конституційного реформування, напрацювання концептуальних основ демократизації державотворчих процесів, визначення причин низької ефективності публічно-управлінської діяльності в умовах судової та правової реформи, напрацювання дієвих заходів щодо реформування публічного управління.

Ефективна державна політика у сфері запобігання корупції потребує системного підходу, чітко визначених пріоритетів та належного правового забезпечення. Ігнорування хоча б однієї з цих складових суттєво знижує ефективність протидії корупційним проявам в органах влади. Основними напрямками протидії корупції мають бути: удосконалення антикорупційного законодавства; удосконалення заходів щодо виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних правопорушень; притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. До причин процвітання, крім загальної економічної нестабільності, слабкості державних інститутів протидії корупції та правового нігілізму в суспільстві, потрібно також віднести зміни в соціальній структурі суспільства. До причин процвітання корупції, крім загальної економічної нестабільності, слабкості державних інститутів запобігання і протидії корупції та правового нігілізму в суспільстві, потрібно також віднести зміни в соціальній структурі суспільства.

Актуальність дослідження організаційно-правових засад запобігання корупції в Україні у контексті загального реформування органів влади обумовлена процесом становлення правової держави в Україні, необхідністю вирішення проблеми визначення шляхів трансформації

системи органів судової влади, раціоналізації діяльності правоохоронних органів. На відміну від класичних уявлень про корупцію як «перешкоду» нормального процесу управління суспільними справами, сучасне трактування корупції повинно враховувати зміни, що відбуваються в державі: із аномалії корупція загрожує стати і нерідко стає домінуючою нормою взаємовідносин соціальних і політичних суб'єктів, основою створення «паралельної» (саме в інституціональному контексті) політичної і соціальної реальності. Важливим кроком для нейтралізації цієї деструктивної тенденції може стати невідкладне формування державної антикорупційної стратегії, що буде врахувати кращий досвід розвинутих країн, а також реальну практичну взаємодію державних і громадських структур в Україні.

Реформування системи запобігання та протидії корупції, що триває в нормотворчій площині на сучасному етапі державотворення, потребує якнайшвидшого впровадження законодавчо закріплених положень у сфері правозастосування, зокрема в діяльності спеціальних (спеціалізованих) правоохоронних, антикорупційних та інших інституцій публічного права. Фактично, забезпечується приведення національного законодавства у відповідність до визнаних європейських стандартів антикорупційної політики сприяє його гармонізації з нормами міжнародного права, уніфікації та реалізації на внутрішньодержавному рівні регламентів і процедур діяльності органів влади. Адже в Україні, як і в усьому світі, корупцію віднесено до головних політичних, економічних і соціальних проблем, що негативно впливають і деформують систему державного управління. Недарма корупція визнана одним із найзагрозливіших явищ сучасності, що здатне нести загрозу багатьом елементам конституційного та суспільного ладу, а також національній безпеці держави. Корупція підриває засади демократичного устрою, довіру до влади, порушує принципи верховенства права, справедливості й рівності перед законом, відповідальності за вчинене діяння, чесної конкуренції, призводить до зростання тіньової економіки та падіння авторитету держави в міжнародному співтоваристві [1]. За умови відсутності системної протидії з боку держави та суспільства корупція здатна до поширення та вкорінення в суспільних відносинах і в державній системі загалом.

Саме тому започаткований Президентом України В. О. Зеленським процес перезавантаження влади має забезпечити системну єдність зусиль держави, суспільства і громадян щодо мінімізації корупційних проявів. Адже ефективність зусиль щодо подолання негативного соціально-політичного явища, значною мірою залежить від: 1) здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складових – конституційної, адміністративної, муніципальної та судово-правової реформи; 2) чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; 3) запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення

умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями.

1. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С.С. Серьогін. – Харків, 2010. – 19 с.

Юлія ЛИТВИНЕНКО

*студентка кафедри маркетингу
та міжнародного менеджменту
ДНУ імені Олеся Гончара*

ВІДМОВА ВІД ХАБАРІВ КЕРІВНИЦТВОМ ПІДПРИЄМСТВ ЯК ШЛЯХ ДО ЗБІЛЬШЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

За успішною діяльністю кожного підприємства стоять люди, які вдало розробили стратегії для своєї компанії, вчасно зробили правильні дії щодо вдосконалення тактик на шляху до гарного результату. Наявність у керівному складі компанії талановитих фахівців та компетентних робітників вже займає велику частину вдалої діяльності. Заради того, щоб усі процеси, починаючи з виробництва, закінчуючи реалізацією своєї продукції компанія повинна оптимізувати усі внутрішні процеси. Одним із найважливіших пунктів є налагодження процесу інформування робітників, а також оборотній зв'язок працівників з їх керівниками. Це допоможе збільшити продуктивність праці на підприємстві, а також керівники зможуть правильно мотивувати своїх колег, які знаходяться під його керівництвом. Така злагоджена робота всередині підприємства дозволить дотримуватися усіх правил безпеки, через що усі перевірки на підприємстві не стануть дуже страшними, не проходження яких закінчиться штрафами, а буде нормою. Такі дії зроблять гарну репутацію для самої компанії, а також будуть мотивувати працівників працювати тим, що вони будуть мати гарні умови для роботи, що збільшить ефективність виробництва. Також, можливість отримати підвищення на роботі буде гарним стимулом робити більше для своєї компанії, адже керівники це будуть цінувати.

Але, на жаль, на сьогоднішній день підприємства на території України не можуть похизуватися такою організацією внутрішньої роботи. Однією з причин є поширення хабарів, або корупція. Взагалі, корупцією є діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (ст. 1

Закону України «Про боротьбу з корупцією»). Протиправне використання такими особами наданих їм повноважень передбачає перевищення ними їхніх владних та інших службових прав, а так само інше умисне зловживання ними, а також умисне невиконання покладених на них обов'язків [1].

Корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних правопорушень, а також порушень етики поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаних з вчиненням цих правопорушень [1].

Дана проблема поширена майже усюди, через що зазнає шкоди усе, починаючи від працівників підприємств, закінчуючи навколишнім середовищем в цілому. Через те, що люди, які займають керівні посади компаній вчиняють корупційні дії, тим самим намагаються розв'язати внутрішні проблеми, які склалися на підприємстві, призводить до поганих наслідків. Першим прикладом може бути те, якщо керівництво заводу під час перевірки дає хабара, щоб уникнути штрафів за недотримання екологічних стандартів на виробництві, залишає шкідливі випаровування у повітря, яким ми дихаємо, а також, залишає погані умови праці тих самих робітників, які роблять усю важку роботу та дихають нечистим повітрям через відсутність фільтрів у помешканнях. Другим прикладом може бути хабарі за те, щоб залишити протиправні дії з фінансовими показниками, що залишає неповну сплату податкових стягнень держави, а також впливає на те, що певні соціальні програми не мають достатнього фінансування, через що не виконуються певні виплати громадянам, які у цьому нуждаються. Таких прикладів можна наводити безліч, але треба виконувати дії по запобіганню надання хабарів на підприємствах у будь-якій сфері.

На даний момент в нашій державі основними заходами протидії корупції та здійснення антикорупційного контролю є:

- спостереження за поведінкою, службовими контактами державних службовців тощо;
- періодичне вивчення документів щодо діяльності державного службовця за певний період часу;
- визначення кола посадових осіб та громадян, з якими державний службовець з корисливих спонукань контактує в процесі роботи, встановлення осіб, з якими такі контакти здійснюються систематично;
- проведення співбесід з державним службовцем, його керівником, колегами органу виконавчої влади з певного кола питань;
- проведення планових перевірок діяльності державного службовця, оцінка законності та обґрунтованості його дій;
- аналіз даних оперативного, статистичного та інших видів обліку;
- моніторинг конкретних управлінських процедур, прийняття рішень, у зв'язку з якими найчастіше здійснюються корупційні

правопорушення, поведінки посадових осіб, які відіграють певну роль у прийнятті таких рішень [1].

Але, перш за все, щоб уникнути у майбутньому дій, пов'язаних з наданням хабарів, треба, щоб самі керівники усіх підприємств зрозуміли, що це потрібно не так сильно комусь, як їм самим, тому що, відмовившись від хабарництва вони вдосконалять свої підприємства перш за все, а потім і саму країну тим, що у нас будуть заводи з усіма засобами фільтрації повітря, зменшення шкідливих викидів у водні ресурси, через що збільшиться рівень здоров'я мешканців, збільшиться ефективність праці на виробництві, а також сама компанія, отримуючи позитивну динаміку розвитку своєї діяльності збільшить свої показники ефективності.

Отже, такі позитивні тенденції у кожній сфері діяльності призведуть до гарних змін як і на підприємствах, так і у країні в цілому. Тому для цього треба починати не боротьбу з корупцією, а тренінги для керівників з поясненням заради чого не треба давати хабара, або його приймати, саме психологічний підхід до вирішення даного питання може бути більш ефективним для багатьох компаній на національному ринку.

1. Методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції. – Режим доступу: <https://www.zoda.gov.ua/article/1135/metodichni-rekomendatsiji-z-pitan-zapobigannya-ta-protidiji-koruptsiji.html>.

Анатолій НОВАК

д.держ.упр., заступник директора

Національного антикорупційного бюро України

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗМІН ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади шляхом запровадження принципів децентралізації та субсидіарності. Відповідно до напрямів формування та реалізації національної антикорупційної політики мова йде про становлення інтегрованої системи управління на основі гармонізації принципів, інструментів, форм та методів державної політики. Особливої гостроти набула проблема запобігання і протидії корупції та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, які створюють серйозну загрозу формуванню України як демократичної, соціальної, правової держави. Для України проблеми запобігання корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним з найактуальніших завдань управління державою. Адже корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності

суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять загрозу національній безпеці.

Важливість дослідження проблем раціоналізації національної антикорупційної політики (НАП) завжди полягає у інституціональному та теоретичному визначенні шляхів удосконалення правової бази з питань запобігання та протидії корупції в органах влади. Варто наголосити, що створення спеціалізованих антикорупційних органів та запровадження особливих етичних стандартів державних службовців не є показовими чинниками запобігання корупції, натомість судова реформа і правова реформа з позицій удосконалення діяльності існуючих структур суттєво впливають на ефективність антикорупційної політики. При цьому існує залежність між економічним рівнем розвитку держави та рівнем корупції в країні – чим вище такий рівень, тим менший рівень корупції. Разом з тим, аналіз розвитку антикорупційного законодавства в сучасний період свідчить про його неефективність, що говорить про недостатність врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян при розробці антикорупційної політики держави.

Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності державної влади в такому контексті обумовлена потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, ствердження правової держави, забезпечення прав і свобод громадянина, інтересів суспільства і держави. Саме тому окремим напрямом теоретичних досліджень варто визначити врахування проблеми формування рівня правової культури та правосвідомості громадян при розробці антикорупційної політики держави, обізнаність населення про ініціативи держави у сфері реалізації НАП. Суттєвого наукового доробку потребує дослідження адміністративно-правового аспекту запобігання корупції в Україні, а також формування інституціональних та організаційних передумов раціоналізації НАП, розробки принципово нового законодавчого механізму щодо впровадження такої політики в діяльності органів влади. Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також правове регулювання і практична діяльність суб'єктів уповноважених вести боротьбу з корупцією.

Для України проблеми протидія корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним з найактуальніших завдань державного управління, адже визначальною детермінантою детінізації національної економіки в контексті вступу України до Європейського Союзу є формування ефективної антикорупційної політики. На сьогодні у правовому полі недостатньо приділяється уваги також і дослідженню проблем взаємовпливів, перспектив і наслідків глобалізації на правопорушення у сфері економіки, корупцію, тероризм і соціальну

безпеку перехідного суспільства в цілому, хоча стає очевидним, що глобалізація разом з позитивними має негативні аспекти. Стрімкий розвиток світової економіки відбувається при одночасному розповсюдженні бідності, злочинності, тероризму, деградації всіх природних систем забезпечення життєдіяльності соціуму, розширення зон екологічної та гуманітарної катастроф. Глобалізація прискорила економічні кризові явища, що спровокували зростання впливу корупційо-генних чинників на публічне управління.

С. Серьогін наголошує, що вітчизняні науковці термін «корупція» трактують досить неоднозначно, дають нечіткі, неконкретні формулювання які суперечать одне одному. Вони відносять до суб'єктів корупційних дій лише осіб, наділених владними повноваженнями. До уваги часто не береться середовище, що породжує корупційні дії (недосконалість нормативно-правової бази, неоднозначність службових обов'язків посадовців, дублювання повноважень у сфері публічного управління тощо) [1]. М. Мельник зазначає: «...існуюче в теорії права, законодавстві та у практиці його застосування розмаїття визначень поняття «корупція» обумовлюється: 1) різним розумінням сутності корупції; 2) різними підходами та критеріями, що застосовуються для визначення цього поняття; 3) прагненням дати універсальне визначення корупції як соціального явища, політичної, економічної, соціальної, кримінологічної, кримінально-правової категорії та конкретного протиправного діяння» [2].

Отже, варто виокремити ознаки, що характеризують корупцію. До них можна віднести такі як: системне соціальне, правове, політичне, економічне та моральне явище; елемент або різновид організованої злочинності; ураження органів державної влади та їх посадових осіб; специфічна поведінка посадової особи, пов'язана зі зловживанням владою з особистою корисливою метою отримання певних благ у вигляді винагороди як майнового, так і не майнового характеру; здійснення корупційних дій в інтересах третіх осіб за винагороду як майнового, так і не майнового характеру; дії або утримання від виконання певних дій посадовою особою за домовленістю або згодою сторін; законспірований (прихований) характер корупційної діяльності; вихід корупції за рамки кримінальних деліктів, як правопорушення, в якому у діях порушника відсутній склад злочину, що тягне настання адміністративної, дисциплінарної та цивільної відповідальності; підлив авторитету та престижу органів державної влади і держави в цілому, що викликає негативне ставлення суспільства до змін у цілому та до прийнятих ними рішень.

Таким чином, вважаємо за доцільне у контексті розробки засад формування національної антикорупційної політики запропонувати власне визначення корупції. *Корупція* – це соціальний, правовий, політичний, економічний, етико-моральний феномен латентного характеру, який

знаходить прояв у навмисних діях посадової (службової) особи, пов'язаних зі створенням протиправного зв'язку однієї або кількох осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або місцевого самоврядування чи прирівняних до них осіб, осіб громадських, комерційних та інших організацій з окремими особами чи групою осіб шляхом використання свого службового становища, з особистою корисливою метою одержання для себе чи в інтересах третіх осіб, неправомірної вигоди у вигляді як майнового, так і не майнового характеру та переваг, а також підкуп зазначених осіб шляхом протиправного надання їм фізичними та юридичними особами вказаних благ і переваг, що підриває авторитет та престиж органів державної влади і держави в цілому, і за які передбачені всі види юридичної відповідальності.

Науковий підхід вимагає застосування класифікації ознак корупції й ідентифікації форм її прояву в різних сферах життєдіяльності. У той же час світова практика свідчить, що слід відрізнити принципову відмінність корупції від цивілізованого лобізму, що узаконений у багатьох західних країнах і має мету переконання чиновників у рамках налагодженого й у цілому раціонального механізму прийняття державно-управлінських рішень.

1. Серьогін С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. О. : ОРІДУ НАДУ – 2010. – Вип. 2 (42). – С. 130 – 132.

2. Мельник М. Фактори корупції в Україні. – Право України. – 2002. – № 5. – С. 11 – 12

Фаїр РАГІМОВ

*к. держ.упр., докторант
кафедри права та європейської
інтеграції ДРІДУ НАДУ*

РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ І ФОРМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Проблеми протидії корупції в органах публічної влади, ефективної діяльності правоохоронних органів по запобіганню корупції, забезпечення антикорупційного середовища для процесу розробки та реалізації державної політики є одними з найактуальніших для нашої держави. Об'єктивні фактори аналізу національної антикорупційної політики свідчать про те, що корупція в умовах суспільних трансформацій створює суттєву небезпеку для життєдіяльності держави, суспільства і громадян, й на даний час масштаби її поширення в Україні становлять реальну загрозу національній безпеці. Саме тому завдання органів публічного

управління у сфері запобігання корупції розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні, оскільки ефективна боротьба з цим негативним суспільним явищем можлива лише за умов створення та реалізації належних механізмів організаційно-правового забезпечення здійснення реформ, спрямованих на попередження корупції в органах влади та активну участь у них громадськості.

Актуальність аналізу інституціональної складової антикорупційної політики особливо важливий в сучасних умовах проведення системних реформ, серед яких один з головних напрямів – курс на європейську інтеграцію, що є на сьогодні головною і необхідною умовою ефективного розвитку держави. Адже саме він визначає нові орієнтири геополітичної стратегії у контексті забезпечення демократизації та відповідної оптимізації всіх сфер суспільного життя. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та економічної реформ вимагають рішучих дій по боротьбі з корупцією. Еволюційний розвиток системи публічного управління в Україні, формування інститутів публічного управління вимагає мінімізації рівня корупції, створення організаційних, правових та адміністративних основ реалізації раціональної антикорупційної політики.

Загальною проблемою формування антикорупційної політики держави виступає забезпечення внутрішньої стабільності, правопорядку і дотримання принципу законності в нашій державі на сучасному етапі історичного розвитку. Такий стан речей характеризується процесами поглиблення реформ всіх сфер суспільного життя, дедалі набуває виключного значення. Варто погодитися із твердженням дисертанта, що в умовах розвитку національної системи протидії корупції, розробці раціональних моделей її вдосконалення національна антикорупційна політика є найбільш важливим засобом (механізмом) збереження системи державного управління в стані стабільності та рівноваги.

У контексті сучасної євроінтеграції України, розбудови України як правової і демократичної держави, розвитку громадянського суспільства в Україні, явище корупції є однією з найголовніших проблем в Україні, масштаби якої дозволяють визначати корупцію як загрозу національній безпеці. Водночас, функціонування механізму боротьби та запобігання корупції має забезпечувати високий рівень реалізації прав і свобод громадян у відповідній сфері, адже стан забезпечення відповідних прав і свобод громадян є індикатором розвитку правової держави та громадянського суспільства в Україні. У галузі державного управління проблема корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади, механізмів державно-управлінської діяльності, морально-етичних засад державної служби.

Варто погодитися із підходами вітчизняних науковців (А. Новак, В.

Баштанник), що з метою конкретизації змісту та особливостей імплементації зарубіжного досвіду формування НАП слід визначати: по-перше, тенденції трансформації системи публічного управління на центральному та регіональному рівнях в умовах розвитку процесів інтеграції та глобалізації; по-друге, особливості взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування в контексті відповідності усталеним європейським традиціям демократичного врядування; по-третє, фактори, які не тільки не послабили, а й посилили соціальну базу корупції за рахунок непродуманої дефрагментації та лібералізації законодавства, різкого переходу від планової економіки до ринкової економіки [1]. Саме з цим пов'язані сучасні наукові підходи щодо оцінювання адаптивності антикорупційної політики відповідно до міжнародних стандартів. Адже у такому випадку визначити та охарактеризувати нову ієрархію соціальної організації як середовища запобігання корупції та її існування одночасно. Доведено, що довготривале замовчування фактичного стану корумпованості владних структур, нівелювання статистичних даних юридичної практики з метою формування у суспільній свідомості позитивного ставлення до держави та її апарату в умовах тоталітаризму та в перші роки незалежності України, невизначеність засад антикорупційної політики у вітчизняній науці свідчать про відставання наукових пошуків від соціального замовлення – комплексного наукового дослідження корупції як соціально-політичного явища, визначення дієвих механізмів її подолання [2].

З позицій удосконалення правового регулювання функціонування механізмів реалізації національної антикорупційної політики слід запропонувати концептуальні підходи до прийняття та реалізації спеціалізованих антикорупційних заходів, сутність яких полягає в адміністративно-правовому забезпеченні антикорупційної політики, формування відповідної правової бази, що унормовує реалізацію антикорупційної політики; визначення мети управлінської діяльності у сфері запобігання корупції; фінансове забезпечення реалізації антикорупційної політики; визначення правових інститутів, відповідальних за реалізацію антикорупційної політики стратегії; установа суб'єктів, механізмів та інструментів запобігання корупції. При цьому ефективність впровадження сучасного концепту антикорупційного управління в процесі формування адміністративно-правових засад публічного управління визначається рівнем розробки теоретичного базису загального реформування системи державної влади, визначення організаційної моделі, правових основ управлінської діяльності, як на рівні держави, так і на рівні регіонів.

Отже, необхідно чітко визначити основні вимоги (передумови) розробки стратегії реформування інститутів публічного управління у контексті реалізації антикорупційної політики. На нашу думку, їх варто сформулювати у такому комплексному поєднанні факторів і чинників

розвитку системи публічного управління:

– стратегія реалізації антикорупційної політики – це не лише система заходів державного регулювання, що впливає з довгострокових пріоритетів, мети та завдань політики органів державної влади. Антикорупційна стратегія – це повномасштабний орієнтир для населення, бізнесу та інститутів громадянського суспільства щодо дієвості реформування;

– у антикорупційній стратегії необхідно виокремити важливі, стратегічні напрями та пріоритети (доцільно виділити п'ять-сім стратегічних пріоритетів для окремої сфери управління, галузі, органу влади);

– антикорупційна стратегія повинна узгоджуватися з іншими загальнонаціональними стратегічними документами розвитку системи публічного управління;

– конкретні (зокрема галузеві) стратегії не можуть бути складовими антикорупційної стратегії, але мають ініціюватися цим документом і знайти відображення в його розділах;

– інституційні умови та механізми реалізації антикорупційної стратегії мають визначитися 7-10 роками.

Разом з тим, вважаємо за доцільне наголосити, що під час розробки та особливо реалізації антикорупційної стратегії необхідно забезпечити взаємодію влади з бізнес-структурами та інститутами громадянського суспільства, а також сформулювати адміністративно-правові засади сучасного реформування діяльності органів влади, що мінімізує рівень корупції в державі.

1. Новак А. М. Адміністративно-правові засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : досвід Польщі й особливості України / А. М. Новак, В. В. Баштанник // *Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine : collective monograph.* – Lublin : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2017. – Vol. 3. – 372 p. – P. 215 – 246.

2. Новак А. Основы реализации национальной антикоррупционной политики в процессе формирования интегрированных систем публичного управления в Украине / А. Новак, В. Баштанник // *Leges et viata.* – 2018. – № 9/2 (321). – С. 120 – 126.

Надія РУДІК

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

КОРУПЦІЯ ЯК ЧИННИК ПОСЛАБЛЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ: ЗВІТ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ЗА 2018 Р.

Згідно із звітом міжнародної організації Transparency International від 29 січня 2019 р. з промовистою назвою «Західна Європа та ЄС: застій антикорупційних зусиль та послаблення демократичних інститутів» [15], цьогорічний Індекс сприйняття корупції (ІСК) показує, що тривала неспроможність більшості країн ефективно стримувати корупцію сприяє кризі демократії у всьому світі. Керуюча директорка Transparency International Патрісія Морейра наголошує, що «Корупція штовхає демократію у порочний цикл, у межах якого корупція підриває демократичні інститути, а слабкі інститути, у свою чергу, все менше спроможні контролювати корупцію» [9].

В ІСК, який класифікує 180 країн та територій світу за рівнем корупції в державному секторі згідно з її сприйняттям експертами та представниками бізнесу, використовує шкалу від нуля до 100 балів, де нуль означає найвищий рівень корупції, а 100 – повну відсутність корупції як такої. Згідно з ІСК за 2018 р. більше ніж дві третини країн набрали менше 50-ти балів, а в середньому – лише 43 бали [3]. Хоча є винятки, дані показують, що, незважаючи на певний прогрес, більшості країн не вдається зробити рішучих кроків у протидії корупції.

Згідно з ІСК, найвищий рейтинг мають Данія та Нова Зеландія з показниками 88 і 87 балів відповідно. Найнижчий рейтинг у Сомалі, Сирії та Південного Судану – 10, 13 та 13 балів відповідно [9].

Рейтинг	Країна	Бали / Максимум
01	Данія	88 / 100
02	Нова Зеландія	87 / 100
03	Фінляндія	85 / 100
04	Сінгапур	85 / 100
05	Швеція	85 / 100
06	Швейцарія	85 / 100
176	Північна Корея	14 / 100
177	Ємен	14 / 100
178	Південний Судан	13 / 100
179	Сирія	13 / 100
180	Сомалі	10 / 100

Хоча жодна країна світу не отримала максимальну кількість балів за шкалою ІСК, країни, які прагнуть до цього, також захищають й демократичні права та цінності.

За останні сім років лише 20 країн значно поліпшили свій рейтинг за шкалою ІСК, зокрема Естонія, Сенегал, Гайана та Кот-Д'Івуар., однак тривожним є факт, що 16 країн значно знизили свої рейтинги, включаючи Австралію, Чилі, Мальту, Угорщину та Туреччину.

В звіті Transparency International робиться невтішний висновок щодо наявності тривожного зв'язку між корупцією та здоров'ям демократії – чим вищим є рейтинг корупції, тим слабкішими стають демократичні інститути та політичні права [9]. За даними міжнародної організації Freedom House [6], з 2006 р. 113 країн світу допустили зниження своїх рейтингів демократії (під демократією Freedom House розуміє: проведення вільних та чесних виборів, наявність сильних та незалежних інститутів, гарантування політичних прав та громадянських свобод).

За даними Transparency International не існує жодної повної демократії, яка б за ІСК набрала менше 50-ти балів. Аналогічно, дуже мало країн, які мають автократичні характеристики, набрали вище 50 балів. Так, середній рейтинг повних демократій за шкалою ІСК становить 75 балів, напівдемократій – 49 балів, гібридних режимів – 34 бали, автократичних режимів – 30 балів [4]. На підтвердження цієї тенденції в звіті Transparency International наводиться приклад Угорщини та Туреччини, рейтинги яких за шкалою ІСК за останні шість років знизилися на вісім та дев'ять пунктів відповідно. Водночас, і за рейтингом Freedom House Туреччина перемістилася з групи «частково вільні країни» до групи «не вільні країни» [8], а Угорщина отримала найнижчий бал за дотримання політичних прав з моменту падіння комунізму в 1989 р. і стала першою з держав-членів ЄС, яку організація Freedom House перемістила з групи «вільні країни» до групи «частково вільні країни» [7].

Ці рейтинги відображають погіршення стану дотримання принципу верховенства права та демократичних інститутів, а також свідчать про те, що в цих країнах швидко скорочується простір для громадянського суспільства та незалежних ЗМІ. Голова Transparency International Делія Феррейра Рубіо зазначила «Наше дослідження демонструє чіткий зв'язок між здоровою демократією та успішною боротьбою з корупцією в державному секторі. Корупція набагато частіше процвітає там, де демократичні засади слабкі, і, як ми бачили в багатьох країнах, де недемократичні та популістські політики можуть використовувати це на свою користь [9]».

По всьому світу політичні лідери, які стоять на популістських позиціях, набирають сили і підривають демократію. В звіті робиться висновок, що високий рівень корупції може сприяти посиленню підтримки кандидатів-популістів. За даними Інституту глобальних змін Тоні Блера, 40 %

популістських лідерів звинувачують у вчиненні корупційних діянь [14].

Цікавими є дані ІСК в регіональному розрізі: Америка (Північна, Центральна та Південна), Азіатсько-Тихоокеанський регіон, Східна Європа та Центральна Азія, Близький Схід та Північна Африка, Африка на південь від Сахари, Західна Європа та Європейський Союз.

З середнім показником 44 бали протягом трьох років поспіль, регіон Америка (32 країни) продовжує демонструвати неспроможність у боротьбі з корупцією [1]. Порівняно з іншими регіонами, Америка схожа на Азіатсько-Тихоокеанський регіон (середній бал: 44), але відстає від Західної Європи та ЄС (середній бал: 66). Канада є незмінним лідером регіону за ІСК з щорічним показником 81 бал. Маючи 71 бал США залишаються на другому місці, але порівняно з минулим роком вони втратили 4 бали, що є найнижчим показником цієї країни за сім останніх років. За шкалою ІСК США впритул наблизилися до Уругваю в Південній Америці, який має 70 балів, та Барбадосу в Карибському басейні з показником 68 балів. Найнижчий рейтинг ІСК в регіоні має Венесуела (18 балів), що відображає системну та хронічну корупцію по всій країні. За Венесуелою слідує Гаїті (20 балів) та Нікарагуа (25 балів).

Щорічний ІСК Азіатсько-Тихоокеанського регіону (31 країна) [2] очолює Нова Зеландія, яка набрала 87 балів із 100 балів, що робить її провідною країною, яка бореться з корупцією в регіоні, і другою за світовим ІСК. За Новою Зеландією йдуть Сінгапур та Австралія з показниками 85 і 77 балів відповідно. У нижній частині індексу знаходиться Північна Корея, яка через широко розповсюджену та тривалу корупцію має лише 14 балів. За Північною Кореєю слідує Афганістан (16 балів) та Камбоджа (20 балів) як найбідніші країни в регіоні. З середнім показником всього 44 бали, який тримається вже три роки поспіль, Азіатсько-Тихоокеанський регіон досяг незначних успіхів у боротьбі з корупцією. Порівняно з іншими регіонами, Азіатсько-Тихоокеанський регіон знаходиться на одному рівні з Америками (середній бал: 44) та відстає від Західної Європи та ЄС (середній бал: 66). В Transparency International вважають, що однією з причин відсутності прогресу в боротьбі з корупцією є загальне ослаблення демократичних інститутів та політичних прав.

Щорічний ІСК зображує похмуру картину антикорупційних зусиль у регіоні Східної Європи та Центральної Азії (19 країн) [5]. В регіоні, де лише одна країна набрала понад 50 балів із 100, а всі інші країни набирають 45 чи менше балів, за декілька років досягнуто дуже незначного прогресу в боротьбі з корупцією. Лише три країни з регіону піднялися вище середнього світового показника в 43 бали. Грузія лідирує в регіоні, маючи лише 58 балів за шкалою ІСК, за нею йдуть Чорногорія (45 балів) та Білорусь (44 бали). На самому низу рейтингу знаходиться Туркменістан, який має найнижчий показник в регіоні (20 балів), а потім Узбекистан

(23 бали) та Таджикистан (25 балів). Беручи до уваги середній показник Східної Європи та Центральної Азії, який становить лише 35 балів, зовсім не дивно, що цей регіон є другим найнижчим в рейтингу ІСК, випереджаючи лише Африку на південь від Сахари, середній показник якої становить 32 бали. Зважаючи на цю похмуру реальність, Transparency International робить висновок, що країни регіону з високим рівнем корупції мають вразливі демократичні інститути, а їхні громадяни – слабкіші політичні та громадянські права.

В огляді регіону Східної Європи та Центральної Азії Transparency International окремо виділила шість країн, яким приділятиме більше уваги наступні декілька років через їх сповнений викликами та ризиками політичний ландшафт. Це Туреччина, Боснія та Герцеговина, Грузія, Україна, Македонія та Вірменія. Отже, хоча Україна й поліпшила свій рейтинг за шкалою ІСК на два бали, перемістившись з 30-ти балів в 2017 р. до 32-х балів в 2018 р., процес впровадження антикорупційних реформ, розпочатих в 2014 р., все ще є незавершеним, що залишає рейтинг України значно нижчим за середній світовий показник 43 бали [5]. В Transparency International зазначають, що за чотири роки з часу запровадження антикорупційних правових та інституційних рамок прогрес в боротьбі з корупцією є надто повільним. Новостворені органи боротьби з корупцією не змогли притягнути до відповідальності жодного корумпованого чиновника високого рівня, хоча було порушено низку проваджень.

ІСК 2018 р. відображає безрадісну реальність регіону Близького Сходу та Північної Африки (18 країн) [10], де, незважаючи на деякий поступовий прогрес декількох країн, загалом не вдається ефективно боротись з корупцією. З показником ІСК 70 балів в регіоні лідирують Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ), за якими йде Катар (62 бали). На самому низу рейтингу регіону знаходиться Сирія, яка набрала 13 балів, за нею йдуть Ємен (14 балів) та Лівія (17 балів). І Сирія, і Ємен також знаходяться в нижній п'ятірці світового ІСК. З середнім показником 39 балів, регіон Близького Сходу та Північної Африки відстає як від регіону Америки, так і від Азіатсько-Тихоокеанського регіону (середній показник обох: 44 бали) і лише дещо вищим за Східну Європу та Середню Азію (середній показник: 35 балів) та Африку на південь від Сахари (середній показник: 32 бали).

Згідно з щорічним ІСК, стан справ з боротьбою проти корупції в регіоні Африки на південь від Сахари (49 країн) [12] є вкрай невтішним – лише 8 із 49-ти країн набрали понад 43 бали (середній світовий показник) із 100 можливих. Незважаючи на зобов'язання африканських лідерів, які проголосили 2018 р. Африканським роком боротьби з корупцією [11], їм не вдалося досягнути відчутного прогресу в антикорупційній політиці. Лідером регіону є Сейшельські острови, які отримали 66 балів із 100 можливих. За лідером йдуть Ботсвана та Кабо Верде з показниками 61

бал і 57 балів відповідно. На самому низу індексу вже сьомий рік поспіль залишається Сомалі, яка набрала 10 балів, а також Південний Судан (13 балів). З середнім показником всього 32 бали, Африка на південь від Сахари має найнижчий регіональний рейтинг.

Transparency International вважає, що настав час Західній Європі та ЄС виконати свої антикорупційні зобов'язання. В загальному огляді ситуації в регіоні зазначено, що 14 з 20-ти найкращих країн світу за щорічним Індексом сприйняття корупції (ІСК) є країнами Західної Європи та ЄС. Маючи рейтинг 88 балів, Данія очолила групу глобальних лідерів ІСК, хоча, як зазначається в звіті, порівняно з минулим роком показник цієї країни залишився незмінним. В регіоні услід за Данією тісною групою йдуть Фінляндія, Швеція та Швейцарія, які мають у своєму активі по 85 балів. У нижній частині рейтингу регіону знаходиться Болгарія, яка набрала 42 бали, погіршивши, тим самим, свій показник на один бал, порівняно з 2017 р. За Болгарією слідує Греція (45 балів), яка порівняно з 2017 р. втратила три бали, та Угорщина (46), яка за останні п'ять років втратила цілих вісім балів. За середньою регіональною оцінкою 66 із 100 балів Західна Європа та ЄС почувають себе набагато краще, ніж інші частини земної кулі [3]. Однак, Transparency International вважає, що для регіону, який пишається своїми найбільш надійними антикорупційними системами в світі, така відмінність в показниках між державами-членами свідчить про наявність суттєвих розбіжностей в проведенні антикорупційної політики на національному рівні [15]. Це є проблемою, для ефективного вирішення якої ЄС знадобиться досить багато часу та зусиль.

Такими чином, в звіті щодо ІСК за 2018 р. Transparency International розглянула внесок корупції у нинішні загрози демократії. Хоча причини цієї кризи є комплексними, в звіті підкреслюється, що [13]:

- коли корупція проникає в демократичну систему, корумповані лідери прагнуть перешкоджати функціонуванню демократичній системі стримувань і противаг, щоб вони могли продовжувати залишатися у владі безкарно;

- країни, які останнім часом перейшли до демократичного врядування, досить часто не спромоглися розробити ефективні механізми доброчесності та боротьби з корупцією, а тому зараз застрягли у порочному циклі високого рівня корупції та малоефективних демократичних інститутів;

- деякі популістські лідери, які прийшли до влади, використовуючи крайнє невдоволення громадськості корупцією, за іронією долі, зараз прагнуть підірвати антикорупційні механізми та демократичні інститути.

Результати проведеного Transparency International дослідження свідчать про те, що зміцнення інститутів, які забезпечують демократичну систему стримувань і противаг, подолання розриву між законами та їх виконанням, а також підтримка підзвітності державних органів та свободи

преси: є тими «ліками», які можуть сприяти не лише боротьбі з корупцією, але й збереженню та консолідації демократичних інститутів і норм.

Список використаної літератури

1. Americas: weakening democracy and rise in populism hinder anti-corruption efforts. – Access mode : <https://www.transparency.org/news/feature/cpi-2018-regional-analysis-americas>.
2. Asia pacific: little to no progress on anti-corruption. – Access mode : https://www.transparency.org/news/feature/asia_pacific_makes_little_to_no_progress_on_anti_corruption.
3. Corruption Perceptions Index 2018. – Access mode : <https://www.transparency.org/cpi2018>.
4. Democracy Index 2018. – Access mode : <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>.
5. Eastern Europe & Central Asia: weak checks and balances threaten anti-corruption efforts. – Access mode : https://www.transparency.org/news/feature/eastern_europe_central_asia_weak_checks_and_balances_threaten_anti_corruption_efforts_across_eastern_eu.
6. Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis. – Access mode : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>.
7. Freedom in the World 2018: Hungary profile. – Access mode : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/hungary>.
8. Freedom in the World 2018: Turkey profile. – Access mode : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/turkey>.
9. How corruption weakens democracy. – Access mode : https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2018_global_analysis.
10. Middle East & North Africa: corruption continues as institutions and political rights weaken. – Access mode : <https://www.transparency.org/news/feature/regional-analysis-MENA>.
11. President Buhari of Nigeria Launches the AU Theme of The Year 2018 on Fighting Corruption in the Continent. – Access mode : <https://au.int/en/pressreleases/20180129/president-buhari-nigeria-launches-au-theme-year-2018-fighting-corruption>.
12. Sub-Saharan Africa: undemocratic regimes undermine anti-corruption efforts. – Access mode : <https://www.transparency.org/news/feature/cpi2018-subsaharan-africa-regional-analysis>.
13. Tackling the crisis of democracy, promoting rule of law and fighting corruption. – Access mode : https://www.transparency.org/news/feature/tackling_crisis_of_democracy_promoting_rule_of_law_and_fighting_corruption.
14. Tony Blair Institute for Global Change. – Access mode : <https://institute.global/>.
15. Western Europe and EU: stagnating anti-corruption efforts and weakening democratic institutions. – Access mode : <https://www.transparency.org/news/feature/cpi2018-western-europe-eu-regional-analysis>.

Олександр РУДІК

*к.політ.н., доц., доцент кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ЗАХОДИ ЩОДО БОРТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: ПРОПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ У КОНТЕКСТІ «ЄВРОПЕЙСЬКОГО СЕМЕСТРУ» ТА ПЕРШОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗВІТУ ЄС

Зниження рівня корупції може бути досягнуто, коли в державних органах та в суспільстві відбувається реальна зміна культури, зокрема політичної. Просте прийняття законодавчих актів чи вжиття адміністративних заходів не буде достатньою мірою, але ефективна та стала імплементація законодавства та урядових програм обов'язково приведе до відчутних змін у політиці запобігання та протидії корупції. Деякі держави-члени ЄС, які зіткнулися з серйозними проблемами в боротьбі з корупцією, створили комплексні та досить складні правові та інституційні рамки, а також прийняли численні цільові стратегії чи програми. В інших державах-членах існують менш комплексні рамки, але вони стикаються з меншими корупційними ризиками. Європейська Комісія пояснює це створенням надійних превентивних механізмів, наявністю практик або традицій, які склалися, наприклад, у сфері державних закупівель або надання державних послуг [8, р. 11].

З огляду на вищезазначене, розглянемо стисло заходи із запобігання та протидії корупції, які пропонує Європейська Комісія за результатами вивчення досвіду розроблення та імплементації антикорупційної політики держав-членів в межах «Європейського семестру» [11] (цикл координації економічної та фіскальної політики, який отримав таку назву через зосередженість на 6-місячному періоді з початку кожного року» та на основі висновків першого Антикорупційного звіту ЄС (2014 р.) [7].

1. Перше, на що звертає увагу Європейська Комісія, це застосування превентивної політики та відповідних заходів. Прозорість є особливо потужним інструментом боротьби з корупцією. Свобода доступу до інформації поліпшує належне врядування та сприяє підвищенню відповідальності уряду. У сферах особливо великого корупційного ризику таких, як охорона здоров'я та державні закупівлі, швидке та активне оприлюднення відповідних даних у чіткому та легко шуканому форматі може значною мірою усунути корупційні можливості та надати можливість здійснення громадського контролю за рішеннями, що мають високий фінансовий вплив.

В розвинених демократіях, зокрема європейських, сформувалась та розвивається загальна тенденція до більш відкритого уряду та широкого доступу до публічних даних, тому не дивно, що 21 держава-

член ЄС є учасниками Партнерства відкритого уряду – багатосторонньої ініціативи, яка має на меті забезпечити конкретні зобов'язання урядів щодо сприяння прозорості, розширення можливостей громадян, боротьби з корупцією та використання нових технологій для посилення демократичного врядування [10].

Підвищення доброчесності в державному управлінні, в тому числі шляхом зміцнення системи оцінки публічних службовців на основі їх професійних якостей і заслуг [4] та імплементації ефективної політики запобігання корупції, потребує вирішення таких проблем, як конфлікт інтересів, кумівство, сімейність та фаворитизм. Тільки у такий спосіб можна запобігти появі середовища, сприятливого для прихованої торгівлі надмірним впливом між державними та приватними гравцями.

У складному світі розроблення публічної політики державні органи прагнуть вести постійний діалог із сторонніми зацікавленими сторонами, щоб гарантувати всім стейкхолдерам можливість висловити свою думку чи заявити про наявність власного інтересу. Оскільки лобістська діяльність може підвищувати ризик корупції та ангажованості регуляторних органів, бажано створити механізми для моніторингу такої діяльності та забезпечення прозорості, зокрема шляхом прийняття відповідного законодавства або запровадження порядку добровільної реєстрації лобістів. Створюючи зрозумілість щодо відносин між владою та зовнішніми зацікавленими сторонами, такі механізми можуть допомогти зменшити ризик корупції. Наразі, порівняно небагато держав-членів зробили такі кроки, хоча деякі вже або планують прийняти законодавство або створити правила, або взагалі обговорюють можливі нові механізми [8, р. 12].

2. Друга пропозиція Комісії стосується запровадження надійних зовнішніх та внутрішніх механізмів адміністративної перевірки (верифікації). Механізми верифікації в державних органах відіграють важливу роль у запобіганні та виявленні корупції. Незважаючи на те, що правоохоронні органи мають надзвичайно важливе значення у боротьбі з корупцією, глибоко вкорінена корупція може бути ефективно подолана лише за допомогою комплексного підходу, спрямованого на посилення механізмів запобігання та верифікації на всіх рівнях державного управління. Сильні та незалежні аудиторські органи (рахункові палати) можуть відігравати важливу роль у просуванні антикорупційних реформ, здійснюючи аналіз корупційних ризиків та повідомляючи інші відповідні органи про підозру у вчиненні корупційних діянь. У ряді держав-членів внутрішні перевірки (особливо на місцевому рівні) все ще є слабкими та неузгодженими [5], але їх можна посилити в поєднанні з сильною превентивною політикою для досягнення відчутних та сталих результатів.

3. Третім важливим кроком є розкриття відомостей про майно та матеріальну зацікавленість. Розкриття активів для посадових осіб на

чутливих посадах – це практика, яка допомагає консолідувати підзвітність державних службовців, забезпечує кращу прозорість та полегшує виявлення потенційних випадків незаконного збагачення, конфлікту інтересів, несумісності та виявлення і розслідування потенційних корупційних дій. Ефективна система декларування активів може сприяти підвищенню прозорості публічної служби, яка буде користуватися більш високим рівнем довіри населення.

Підходи до розкриття відомостей про майно для обраних посадових осіб варіюються від вимоги розкриття значного обсягу інформації, до політики більш обмеженого розкриття або нерозголошення. Розкриття відомостей про майно автоматично не означає їх публікацію, оскільки вона має бути збалансована з правом на захист особистих даних. Деякі держави-члени, які застосовують системи розкриття відомостей про майно, не публікують усіх декларацій про активи. Однак вони вимагають від державних службовців подання детальних декларацій про активи до відповідних органів [8, р. 12]. Для професійних державних службовців у певних секторах державного управління розкриття активів може стати способом уникнути конфлікту інтересів. Навколо цих різних підходів існує загальна тенденція до встановлення для державних службовців більш жорстких вимог щодо розкриття відомостей про майно [3].

4. Четвертим заходом, який пропонує Комісія, є вирішення конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів в процесі прийняття рішень, під час розподілу державних коштів та здійснення державних закупівель, особливо на місцевому рівні, формує у багатьох державах-членах корупційну схему, яка постійно відтворюється. Конфлікт інтересів відображає ситуацію, коли державні службовці діють або мають намір діяти або створюють враження що діють на користь приватного інтересу [12]. Саме через це, питання конфлікту інтересів було включено до сфери широкого спектру антикорупційних інструментів та механізмів перегляду, включаючи ті, які стосуються Конвенції ООН проти корупції (UNCAC) та діяльності таких організацій, як GRECO і ОЕСР.

Положення та санкції, які застосовуються у випадку виникнення конфлікту інтересів, широко варіюються на всій території ЄС [9]. Деякі держави-члени мають спеціальне законодавство, яке охоплює широкий спектр обраних та призначених публічних службовців, а також спеціалізовані установи, які мають повноваження здійснювати перевірки. Конфлікт інтересів також вирішується за допомогою секторального законодавства, наприклад, у сфері державних закупівель. Рівень ретельного контролю різниться між державами-членами, де деякі з них мають незалежні моніторингові установи, а інші покладаються на комісії з питань етики, які звітують перед парламентом країни [8, р. 13].

Однією з особливих сфер ризику стосовно конфлікту інтересів є мобільність робочої сили між державним та приватним секторами. Встановлення заборони для високо посадовців або публічних службовців

щодо певних видів діяльності можуть допомогти вирішити проблеми. Чіткі правила, що стосуються «феномену карусельних дверей» (поширена практика працевлаштування колишніх високопоставлених політиків, публічних службовців, парламентарів у приватному секторі для роботи в галузях економіки, у державному регулюванні яких вони раніше брали участь, що призводить до виникнення конфлікту інтересів [1, с. 184 – 185]), включають «періоди очікування», впродовж яких не можна працевлаштовуватись на високих посадах в приватному секторі, та ефективну імплементацію версифікаційних заходів та трансферів між двома секторами, а також застосування ефективних санкцій за порушення правил. Такі правила є ключовими для підвищення доброчесності та усунення можливостей корупції.

5. Ефективний захист інформаторів. Захист інформаторів сприяє запобіганню та виявленню корупції та інших правопорушень у державному та приватному секторах. У деяких державах-членах ЄС культурні норми іноді стоять на заваді інсайдерським повідомленням про корупційні діяння, шахрайство та зловживання владою. З огляду на це, захист інформаторів – це більше, ніж закріплення цієї концепції в законодавстві. Це, насамперед, зміна культурних норм і традицій у довгостроковій перспективі. В короткостроковій перспективі країни можуть прийняти та імплементувати законодавство, щоб зрозуміти, що помста проти інформаторів неприпустима. В 2014 р. Рада Європи випустила детальну рекомендацію, де було встановлено 29 принципів захисту інформаторів, наприклад, стосовно того, що у випадках передбачуваної помсти інформатору тягар надання доказів має бути покладений на роботодавця [6].

Як і в інших сферах, імплементація є ключовим елементом. Деякі держави-члени прийняли сучасне законодавство про захист інформаторів, але на практиці воно рідко або недостатньо застосовується [13]. Одним із висновків семінару з обміну досвідом, організованого Європейською Комісією в 2015 р., є те, що закон швидше доведе свою ефективність, якщо його прийняття є результатом широких публічних дебатів та зусиль з підвищення обізнаності, при цьому громадянське суспільство відіграє ключову роль в таких дебатах [2].

6. Розслідування, притягнення до кримінальної відповідальності та покарання за корупцію. Здатність судової системи застосовувати запобіжні кримінальні санкції відіграє головну стримувальну роль і є чіткою ознакою того, що корупція не толерується. Усунення викликів перед спроможністю судової влади щодо ефективного переслідування та покарання корупції може включати заходи, пов'язані з процедурними та бюджетними питаннями, а також з якістю персоналу. Інші заходи передбачають подолання надмірних або незрозумілих законодавчих положень щодо зняття імунітетів та строків давності, що перешкоджають завершенню складних справ, особливо в поєднанні з тривалими

провадженнями чи негнучкими правилами доступу до банківської інформації, що стоять на заваді фінансовим розслідуванням та транскордонному співробітництву.

Однак найважливішим елементом ефективного управління корупційними справами, в тому числі на високому рівні, є здатність судової влади діяти незалежно, відправляючи правосуддя у корупційних справах об'єктивно та неупереджено, без зайвих впливів.

Список використаної літератури

1. Рудік О. М. Феномен карусельних дверей / О. М. Рудік // Публічне управління: термінологічний словник / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с. – С. 184 – 185.

2. Anti-Corruption Experience Sharing Programme. – Access mode : http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-we-do/policies/organised-crimeand-humantrafficking/corruption/experience-sharingprogramme/index_en.htm.

3. Asset Declarations for Public Officials: A tool to prevent corruption. – OECD, 2011. – 152 p. – Access mode : <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>.

4. Charron N. Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe / N. Charron, C. Dahlström, V. Lapuente // European Journal on Criminal Policy and Research. – 2016. – Volume 22, Issue 3. – P. 499 – 523.

5. Commission unveils first EU Anti-Corruption Report: European Commission Press release, Brussels, 3 February 2014. – Access mode : https://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_en.htm.

6. Council of Europe Recommendation on whistleblower protection http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

7. EU Anti-Corruption Report: Report from the Commission to the Council and the European Parliament. – Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final. – Access mode : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en.

8. Fight against corruption: European semester thematic factsheet. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en_0.pdf.

9. Managing Conflict of Interests for Better Use of EU funds. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/events/managing-conflict-interests-better-use-eu-funds-2019-apr-10_en.

10. Open Government Partnership. – Access mode : <https://www.opengovpartnership.org/about/>.

11. The European Semester. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en.

12. Toolkit for managing con interest in the public service. – Council of Europe, June 2019. – 49 p.– Access mode : <https://rm.coe.int/090000168097ed1f>.

13. Transparency International. Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU. – Access mode : <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

Олена СЕРДЮКОВА

*к. держ. упр., старший викладач
кафедри публічного управління менеджменту
та маркетингу Східноукраїнського
національного університету ім. В. Даля*

ПРОБЛЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ІННОВАЦІЙНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ІНСТРУМЕНТУ

В сучасних умовах розвитку демократичного суспільства діяльність органів публічного управління базується на принципах відкритості та прозорості. Сьогодні в Україні діє низка нормативно-правових актів, що забезпечують відкритість діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб. Основними нормативно-правовими актами, що забезпечують громадянам доступ до інформації про діяльність органів влади є Конституція України (ст. 34), Закони України «Про доступ до публічної інформації», який фактично уперше визначив порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, у т.ч. підприємств, що є суб'єктами публічного права, та інформації, що становить суспільний інтерес [1, преамбула], та «Про запобігання корупції».

Закон України «Про запобігання корупції» прийнятий у 2014 р. відкрив доступ до інформації про посадових осіб публічного управління та юридичних осіб публічного права, що було новацією для українського суспільства, запровадивши електронне декларування майна, доходів, корпоративних прав, фінансових зобов'язань, членства в організаціях суб'єктів декларування, коло яких визначив цей Закон [2, ст. 3, ст. 45]. Сучасні інформаційні комунікативні технології забезпечують можливість відкритого доступу в будь-який час до цієї інформації про суб'єктів декларування.

Проте перша ж хвиля декларування державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування певної категорії восени 2016 р. намітила недоліки цього Закону. Друга хвиля декларування, що мала проходити до 1 квітня 2017 р., вже їх чітко визначила, враховуючи неспроможність електронної системи декларування прийняти таку кількість декларацій суб'єктів декларування. Враховуючи цей факт, термін подання декларацій за 2016 р. був продовжений на місяць до 1 травня 2019 р.

Актуальність цього закону та необхідність його вдосконалення

підтверджує та кількість змін, що були внесені до нього (дванадцять разів у 2015 р., п'ять – у 2016 р., тричі – у 2017 р. один – у 2018 р., останнього разу зміни були внесені у жовтні 2019 р.). Проте і сьогодні деякі норми викликають непорозуміння в процесі їх застосування. І досі тривають суперечки щодо окремих його положень у різних політичних сил, науковців, громадських діячів, органів, що забезпечують його реалізацію та контроль виконання, а також осіб, які підпадають під дію цього Закону, вимагаючи його доробку.

Слід зазначити, що проведені вже тричі (а для деяких категорій вже чотири рази) кампанії декларування, показують необізнаність декларантів в частині заповнення окремих розділів декларацій. Особливо багато помилок допускають особи, що подають її уперше, тобто кандидати на посаду в органи публічної влади чи юридичних осіб публічного права.

Проте, і сьогодні немає офіційних роз'яснень у формі акту нормативно-правового характеру щодо заповнення електронної декларації. В роз'ясненнях, розміщених на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції, які, в свою чергу, щороку змінюються, є посилання на те, що вони носять рекомендаційний характер і не містять нових правових норм. Тобто, враховуючи відповідальність визначену чинним законодавством за недостовірні відомості, зазначені в декларації, зокрема кримінальну, немає жодного нормативно-правового акту, яким би було чітко визначено порядок заповнення та повноту інформації усіх розділів декларації. Відсутність такого документу не дає можливість декларанту відстоювати свою правоту та відсутність намірів приховати будь-яку інформацію про себе.

Крім того, зміни, що були внесені до Закону України «Про запобігання корупції» у жовтні 2019 р., ще більше ускладнюють розуміння окремих положень щодо подання електронної декларації, особливо в частині, що стосуються близьких осіб, коло яких значно збільшується. Знову ж таки питання виникають при декларуванні фінансових зобов'язань суб'єктів декларування та їх близьких осіб, щодо правильності заповнення яких і раніше виникало багато питань.

Таким чином, на наш погляд, сьогодні існує актуальна необхідність суспільства в прийнятті державним органом влади нормативно-правового акту, який би чітко регламентував правильність заповнення декларації про майно, доходи, корпоративні права, фінансові зобов'язання, членство в організаціях суб'єктів декларування, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. №2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 314.

2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – С. 3186.

Наукове видання

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

Матеріали
ХІ науково-практичної конференції
(12 грудня 2019 р., м. Дніпро)

В авторській редакції

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 22.12.2019. Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 11,40. Обл.-вид. арк. 12,19.
Тираж 100 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про державну реєстрацію
ДК № 1743 від 06.04.2004