

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління

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

Матеріали
X науково-практичної конференції
(13 грудня 2018 р., м. Дніпро)

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2018

Схвалено до друку рішенням Вченої ради Дніпропетровського
регіонального інституту НАДУ при Президентіві України
від 06 грудня 2018 р., протокол № 09 / 220

Редакційна колегія:

Л. Л. Прокопенко (голов. ред.), д-р держ. упр., проф.,
Є. 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
Х наук.-практ. конф. 13 груд. 2018 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. –
Д. : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 316 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.

СЕКЦІЯ 1

**Актуальні питання правового регулювання місцевого
самоврядування в Україні**

БІДНА Наталія. Регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування	9
БОРОДІН Євгеній. Староста як посадова особа місцевого самоврядування	11
ВОРОНА Петро. Специфіка виборів голів громад у країнах Західної Європи: досвід для України	14
КУЗЬМЕНКО Віктор. Правове урегулювання інформаційно- комунікаційного забезпечення принципу субсидіарності в об'єднаних територіальних громадах	18
КУЛИК Олександр. Правові аспекти територіальної організації влади в Україні: досвід Німеччини	20
МОЛОДЦОВ Олександр. Методологічні зауваження щодо врахування ризиків асиметричної децентралізації в Україні з погляду теорії інституціональних матриць	24
ПРОКОПЕНКО Леонід. Власні функції самоврядувань у Литві	27
РАТУШНА Оксана. Деякі питання правового регулювання діяльності місцевих рад у частині здійснення заходів регуляторної політики	30
САХАРОВА Катерина. Правові механізми забезпечення розвитку інтелектуального потенціалу територіальних громад	36
ФЛАТОВА Юлія. Щодо сутності процесу децентралізації влади в системі публічного управління	38
ХАЩИНА Христина. Правові аспекти децентралізації влади в публічному управлінні	42
ЧИРИЧЕНКО Юрій. Окремі економічні аспекти правового регулювання місцевого самоврядування	45
ШУМЛЯЄВА Ірина. Взаємовідносини органів публічної влади та територіальної громади в умовах формування правової держави ...	48

СЕКЦІЯ 2

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

АКІМОВ Олександр. Правові аспекти системогенезу професійної діяльності державних службовців	52
АЛЕЙНИКОВА Светлана. Оценка и аттестация государственных служащих: проблемы соотношения и правового регулирования	55

ГОНЧАРУК Наталія, ПРУДИУС Леся. Нормативно-правові засади реформування системи професійного навчання публічних службовців в Україні	58
КРАСІВСЬКИЙ Денис. Підходи до підготовки кваліфікованих фахівців для органів публічної влади	63
МАЛАНЧИЙ Микола. Правове регулювання розвитку кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України	65
НЕЗЯТЬ Вікторія. Теоретичні підходи до формування кадрової політики в органах публічного управління	67
ОХОТНИКОВА Ольга. Складові елементи моделі формування управлінської еліти відповідно до меритократичного принципу	71
ПОГОРІЛИЙ Олександр. Питання підвищення ефективності контролю у сфері державної служби	74
СЕРЬОГІН Сергій. Правові аспекти становлення інституту публічної служби в Україні	76
СОРОКІНА Наталія. Вітчизняний та зарубіжний досвід забезпечення етичної поведінки державних службовців: правовий аспект	78
ТИМОФЄЄВА Лариса. Проблемні аспекти державної служби	80

СЕКЦІЯ 3

Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України

БАКАЙ Андрій. Особливості правового регулювання організації медичного постачання в умовах особливого періоду та інших кризових ситуацій в Україні	84
БОЙКО Валентина. Щодо адаптації бюджетного законодавства України до європейських стандартів	86
БОЙКО Наталія. Забезпечення реалізації права людини на судовий захист в Україні як удосконалення правових засад публічного управління	89
БОНДАРЄВ Іван, ХМИРОВ Ігор. Антиінфляційна політика держави: правові основи формування та реалізації	92
БОРИСЕНКО Ольга, БОГОСЛАВЕЦЬ Владислав. Правове регулювання митних формальностей у разі підтвердження факту втрати товарів унаслідок аварії або дії обставин непереборної сили ...	94
БОРИСЕНКО Ольга, БОРОДКІН Максим. Особливості правового регулювання митного оформлення вживаних транспортних засобів при їх ввезенні на митну територію України	96
ВАВРЕНЮК Сергій. Сучасні аспекти організаційно-правових механізмів державного управління вищою освітою в Україні	99
ВАСІЛЬЄВА Леся. «Електронний уряд» у публічному управлінні	101
ВЛАСЮК Валерій. Існуючі впливи на впровадження господарських відносин	103

ВОЛИНЕЦЬ Сергій. Реалізація права громадян на участь в управлінні державними справами крізь призму європейського досвіду	106
ВОЛОЩУК Світлана. Транспарентність як правовий принцип належного врядування в зарубіжних країнах	109
ГУРТОВА Юлія. Забезпечення принципу гласності у професійній діяльності суддів в Україні	112
ДЯЧЕНКО Наталія. Удосконалення правових засад публічного управління у сфері інтелектуальної власності України	114
КАЛАШНИК Надія. Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України	116
КОГУТ Петро. Відображення політико-владних інтересів персони в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС	118
КРИВАЧУК Людмила. Правові засади профілактики злочинності серед неповнолітніх в сучасній Україні	122
КУЛЬЧИЙ Інна. Правове регулювання доступу до публічної інформації в контексті відкритості та прозорості органів державної влади України	126
ЛЕНІГЕВИЧ Богдан. Роль інституту президентства як чинник стабільності системи публічного управління	128
ЛИМАР Андрій. Новий підхід до визначення принципів державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги	130
МАРТЬЯНОВА Руслана. Організаційно-правові засади взаємодії органів державної влади щодо здійснення контролю за перебуванням іноземців в Україні	132
МАРУШЕВА Олександра. Застосування сучасної управлінської концепції Lean-construction у будівництві	136
МЕПАРІШВІЛІ Хвичя. Удосконалення правового забезпечення водними ресурсами України в контексті європейської інтеграції України	138
НЕВМЕРЖИЦЬКИЙ Олександр. Нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності як умова належного функціонування механізмів державного управління у сфері надання адміністративних земельних послуг ...	141
НЕДІЛЬКО Аліна. Характеристика сучасного етапу розвитку публічного управління в Україні	144
ОВДІН Олександр. Нормативно-правове визначення поняття національних інтересів: аналіз змін, внесених Законом України «Про національну безпеку України» (2018 р.)	147
ПАВЛИК Іван. Використання європейських стандартів запобігання утиску працівників на робочому місці у правовому механізмі публічного управління в Україні	149
ПИРОГОВА Юлія. Правові аспекти управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України	152
ПОСАДСЬКА Ольга. Переваги та недоліки державно-правового механізму виконання рішень державною виконавчою службою	155
РАЧИНСЬКА Олена. Неурядові організації в публічному управлінні	158

<i>РУДІК Надія.</i> «Європейський компонент соціальних прав» як інструмент прискорення соціально-економічного розвитку ЄС	161
<i>РУДІК Олександра.</i> Нові підходи до визначення меж обумовленості ЄС у контексті дебатів щодо верховенства права	168
<i>СЕРЬОГІНА Тетяна.</i> Нормативне закріплення статусу центру надання адміністративних послуг	173
<i>ТІШКОВА Наталія.</i> Європейська інтеграція у сфері екологічної оцінки: стратегічна екологічна оцінка	176
<i>ТРЕГУБЕНКО Галина.</i> Щодо розвитку правового регулювання підготовки фахівців у сфері європейської інтеграції	178
<i>УСТИМУК Ольга.</i> Проблеми і перспективи нормативно-правового регулювання сфери надання медичних послуг в Україні	179
<i>ФОМЕНКО Тетяна.</i> Вітчизняний історико-правовий досвід публічного управління у сфері добробуту тварин та захисту їх від жорстокого поводження	183
<i>ШАРИЙ В'ячеслав.</i> Особливості стратегії освітньої політики в Польщі ...	187
<i>ШЕВЦОВ Віталій.</i> Роль професійних самоврядних організацій у формуванні єдиної європейської політики у сфері стоматологічного здоров'я ...	191
<i>ШЕВЧУК Інна.</i> Необхідність забезпечення економічної безпеки держави в контексті європейської інтеграції України: правовий аспект ...	193
<i>ШИРОКОВ Сергій.</i> Розвиток явища патріотизму в сьогоденні	196

СЕКЦІЯ 4

Тенденції розвитку державного управління на місцевому та регіональному рівні: правовий аспект

<i>АРУШАНЯН Тігран.</i> Нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону	199
<i>БЛИЗНЮК Андрій.</i> Нормативно-правове забезпечення розвитку рекреаційної сфери України в умовах євроінтеграції	202
<i>БОНДАР Олег.</i> Застосування соціально-правових механізмів державного управління в регіоні	205
<i>БУТЕНКО Наталія.</i> Реорганізація діяльності територіальних органів Пенсійного фонду України в умовах пенсійної реформи	208
<i>ВИШНЯК Ірина.</i> Правовий механізм реалізації державної політики енергозбереження в житлово-комунальному господарстві ...	211
<i>ВОЛОШИН Станіслав, СТРЕЛЬЦОВ Володимир.</i> Правові засади формування економічного механізму державного регулювання земельних відносин	213
<i>ВОРОНА Петро, ХЛАПОНІН Дмитро.</i> Правові та організаційні механізми державного управління кіберфізичними системами	216
<i>ГОРБИК Володимир.</i> Єдина система електронного обліку як дієвий інструмент державного управління в забезпеченні ефективності функціонування лісової галузі	218

<i>ГРИШКО Альона.</i> Ітеративна модель взаємодії суб'єктів електронного урядування як форма інноваційної системи державного управління ...	221
<i>ЗАЛІЗНЮК Вікторія.</i> Принципи та загальні напрями формування державної політики продовольчої безпеки	223
<i>КОЛЕДА Ганна.</i> Правове забезпечення розвитку туризму на регіональному рівні в умовах децентралізації влади в Україні	225
<i>КРАСІВСЬКИЙ Орест.</i> Регіональна політика в Україні: виклики та перспективи	230
<i>МАЛОНОГА Світлана.</i> Нормативно-правове забезпечення формування єдиної інформаційно-комунікативної системи екстреної медицини	233
<i>МИКОЛАЄЦЬ Анатолій.</i> Правові механізми організації співпраці громадських об'єднань у системі публічного управління	236
<i>ПЛАТОНОВ Олег.</i> Правові засади державного регулювання мультимодальних перевезень річковим транспортом України	239
<i>РУБАН Артем, ШВЕДУН Вікторія.</i> Правові засади формування та реалізації механізму забезпечення національної економічної безпеки ...	242
<i>СКОРТУПІН Олексій, ШВЕДУН Вікторія.</i> Економіко-правові аспекти вдосконалення державної антикризової політики у сфері соціально-економічного розвитку	245
<i>СМОКВІН Микола.</i> Сучасні правові підходи до управління стійким розвитком сільської громади	247
<i>ТЮТЮНИК Іван.</i> Особливості правового регулювання земельних відносин в Україні в радянський період	249
<i>ХМІЛЬ Тетяна.</i> «М'які технології» правового регулювання державно-суспільних відносин	252
<i>ШЛАПАК Ігор.</i> Нормативно-правове забезпечення економічного зростання на регіональному рівні	254
<i>ЩЕРБАКОВ Павло.</i> Засади державної політики щодо нормативно-правового регулювання фінансового забезпечення розвитку малого підприємництва в Україні	257

СЕКЦІЯ 5

Правові основи формування та реалізації національної антикорупційної політики

<i>АНГЕЛОВ Юрій.</i> Реалізація національної антикорупційної політики в особливих умовах державотворення	263
<i>АНТОНОВА Ольга.</i> Формування стратегічної компетентності державних службовців як напрям реалізації антикорупційної політики ...	266
<i>АРШАВА Інна.</i> Окремі складники діяльності нотаріату в контексті антикорупційних заходів держави	269
<i>БАЗАВЛУК Наталія.</i> Регіональні механізми реалізації національної антикорупційної політики	272

БАШТАННИК Алла. Регулювання діяльності органів державної влади в контексті формування національної антикорупційної політики ...	274
БАШТАННИК Віталій, РАГІМОВ Фаїз. Реформування державного управління в контексті сучасного антикорупційного законодавства	277
ГАЦУЛЯ Олексій. Діяльність державних інститутів у системі протидії корупції: європейський досвід	281
КАЛЬНИШ Юрій. Залучення механізмів безпосередньої демократії в системі протидії політичній корупції в Україні	284
КРЫСЬ Елена. Формирование и развитие антикоррупционного законодательства Республики Беларусь	287
ЛАХИЖА Микола. Основи формування та реалізації національної антикорупційної політики в дисертаційних дослідженнях НАДУ при Президентів України	290
ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван. Антикорупційна стратегія на 2018 – 2020 роки як першочергові заходи із запобігання та протидії корупції в органах публічної влади України	293
НОВАК Анатолій. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в сучасних умовах розвитку правової системи України	296
РУДІК Олександр. Виконання Болгарією та Румунією зобов'язань щодо судової реформи, боротьби з корупцією та організованою злочинністю в рамках механізму співробітництва та верифікації: досвід для України	300
ТЕРХАНОВ Федір, ХОМІЧ Юрій. Особливості діяльності правоохоронних органів у процесі реалізації національної антикорупційної політики	308
ШЕШОТОВА Ольга. До питання корупції в органах публічної служби ...	312

СЕКЦІЯ 1

Актуальні питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні

Наталія БІДНА

студентка магістратури

Подільського державного

аграрно-технічного університету

РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Управління земельними ресурсами пов'язано із земельними відносинами і охоплює увесь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного й інших видів управління. Виходячи з цього визначення оцінювання ефективності управління земельними ресурсами має розглядатися крізь призму його компонентів. З прикладної точки зору, об'єктом управління є земельні відносини, процеси формування землеволодінь та землекористувань, організація раціонального використання, охорони та відновлення корисних властивостей земельних ресурсів, які відповідають сучасним потребам людини і вимогам законів природи [1, с. 176].

В умовах розвитку ринкових відносин в Україні земельні ресурси є основним предметом відносин у підприємницькій діяльності та у процесі реалізації публічної влади. Органи місцевого самоврядування у цьому процесі виконують ключову функцію – управління земельними ресурсами згідно з національним законодавством. Збільшення питомої ваги земельних відносин у господарській сфері зумовлює актуалізацію дослідження нормативної основи регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування. У вітчизняній науці державного управління дана проблематика покликана методологічними міждисциплінарними основами досліджень проблем розвитку органів місцевої влади на сучасному етапі державотворення.

Як зазначено у статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на землю. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населеного пункту за виключенням земельних ділянок державної і приватної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування.

Обмеження «земельної» юрисдикції органів місцевого самоврядування лише межами населених пунктів невиправдано

ускладнює розвиток громад, зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування. До того ж, це не узгоджується з одним із основних принципів демократичного суспільства, який визнаний у світі – принципом повсюдності місцевого самоврядування [3, с. 28].

Розпорощення повноважень із розпорядження землями, розташованими за межами населених пунктів між багатьма органами виконавчої влади, які здебільшого територіально розташовані в обласних центрах, також не сприяють доступності адміністративних послуг, які вони надають для населення. Тому постає питання про зміну вказаної ситуації і передачу об'єднаним територіальним громадам у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності).

Вищезазначене узгоджується з пунктом 1.3.1. Розділу VII Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська країна» щодо повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та пунктом 1.2. Розділу XI цієї Угоди, якою передбачається передача у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності. Також це положення узгоджується із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, де передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів [3, с. 28].

Правове регулювання питання щодо розпорядження землями державної власності на території об'єднаних територіальних громад дозволить значно спростити питання набуття громадянами права власності на землю, особливо із земель державної власності.

Органи місцевого самоврядування можуть у своїх рішеннях урегулювати певні внутрішні питання своєї діяльності у сфері земельних відносин. Аргументом на користь даної тези є положення ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких одним з основних принципів, на якому здійснюється місцеве самоврядування, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. Це можна розуміти так, що орган місцевого самоврядування в межах конкретних повноважень може визначити певну процедуру їх здійснення (у разі відсутності закріплення такої процедури на законодавчому рівні), але за умови, що така процедура не створюватиме додаткових обмежень чи обов'язків для фізичних чи юридичних осіб і не суперечитиме іншим актам законодавства.

Органи місцевого самоврядування наділені досить вузьким, але

водночас достатнім обсягом нормотворчих повноважень у сфері регулювання земельних відносин, а саме: повноваженнями затверджувати технічну документацію з нормативної грошової оцінки земельних ділянок у межах населених пунктів, встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території, повноваженнями у сфері планування території, охорони земель, а також благоустрою населених пунктів. Прийняття органами місцевого самоврядування рішень нормативного характеру з інших питань буде порушенням принципу законності, за винятком рішень щодо врегулювання ними певних внутрішніх питань своєї діяльності у сфері земельних відносин за умови, що такі рішення не запроваджуватимуть додаткових обмежень чи обов'язків для фізичних чи юридичних осіб і не суперечитимуть іншим актам законодавства [2, с. 94].

Список використаної літератури

1. Гоголь Т. В. Формування системи державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням на сільських територіях / Т. В. Гоголь // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – 2011. – № 4 (35). – С. 174 – 181.

2. Кузьменко Н. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин / Н. Кузьменко // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 5. – С. 90 – 95.

3. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г. А. Борщ, В. М. Вакулєнко, Н. М. Гринчук [та ін.]. – К., 2017. – 107 с.

Євгеній БОРОДІН

*д.і.н., професор, перший заступник
директора ДРІДУ НАДУ*

СТАРОСТА ЯК ПОСАДОВА ОСОБА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Запровадження реформ у сфері публічного управління привело до появи низки нововведень, одним з яких стало запровадження інституту старости на базовому рівні місцевого самоврядування України. Серед різних аспектів аналізу цього елементу системи місцевого самоврядування актуальним є його розгляд як посадової особи місцевого самоврядування, яку було запроваджено як реакцію на об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «староста є виборною посадовою особою місцевого

самоврядування» [3]. Саме виборний характер посади старости надає їй певної специфіки, оскільки наявна раніше альтернатива у вигляді призначення не була застосована. Маючи статус виборної посадової особи староста керується в своїй діяльності спеціальним положенням, яке має затверджувати відповідна рада. У той час для міського голови та депутатів подібне положення не потрібне, оскільки все визначено в законодавстві. Положення є обов'язковим атрибутом для виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Поява посади старости серед інших посад місцевого самоврядування стала помітною інновацією, оскільки раніше аналогічний підхід не застосовувався. Такі посадовці як сільський, селищний, міський голова обираються всією територіальною громадою. Старосту ж обирає частина об'єднаної територіальної громади. Частина громади обирає й окремого депутата сільської, селищної, міської ради, але це обрання не є інструментом, який забезпечує зайняття посади в органі місцевого самоврядування. Тож, посада старости увібрала у себе як ознаку, характерну для сільського, селищного, міського голови (виборна посадова особа, що отримує заробітну платню з місцевого бюджету), так й ознаку, характерну для депутата сільської, селищної, міської ради (обирається населенням лише частини громади). При цьому у повсякденній діяльності староста виконує функції схожі з функціями працівників відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування.

Певний час після запровадження посади старости (5 лютого 2015 р.) в українському законодавстві зберігалася застаріла норма про те, що на виборні посади місцевого самоврядування обираються територіальною громадою. Застарілість норми полягала в тому, що вся громада обирала тільки сільського, селищного, міського голову, а з 2015 р. стали обирати старост, залучаючи до цього процесу лише частину громади. Тож під впливом появи інституту старости до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з'явилася зміна від 9 лютого 2017 р., відповідно до якої з'явилася формула «виборні посади, на які обираються на місцевих виборах» [2].

Відповідно до українського законодавства староста за посадою є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, представляючи таким чином відповідний старостинський округ. Окрім старости виборними посадовцями, що пройшли через місцеві вибори, у складі виконавчого комітету є сільський, селищний, міський голова та секретар сільської, селищної, міської ради. Депутати рад базового рівня такої можливості не мають. Але якщо б старости не обиралися, а призначалися сільським, селищним, міським головою, то вони все рівно мали би можливість увійти до складу виконавчого комітету ради, оскільки вони не є депутатами цієї ради. Тут староста за своїм статусом є більш наближеним до керівників відділів, управлінь та інших виконавчих

органів ради, які на відміну від депутатів, можуть бути членами виконавчого комітету ради [4].

Важливою ознакою посади старости як посадової особи місцевого самоврядування є розповсюдження на неї класифікації посад працівників органів місцевого самоврядування. Нині відповідно до діючого законодавства вони належать до передостанньої шостої категорії, знаходячись на одному щаблі з керуючими справами міських (міст районного значення), сільських, селищних рад.

Особливість старости як публічного службовця знайшло своє відображення при складанні штатних розписів рад об'єднаних територіальних громад. В одних випадках старости були віднесені до керівництва селищної ради та її виконавчих органів разом з головою, заступником, секретарем ради та керуючим справами виконавчого комітету, а в інших – включені до переліку працівників ради поза межами структурних підрозділів (наприклад, між позиціями інспектора з охорони праці та діловодами).

Сучасні підходи до діяльності публічної влади базуються на визначенні того, що між представниками населення (тими, кого обирають безпосередньо або опосередковано) та службовцями (тими, кого призначають) наявні суттєві відмінності. У Європейській хартії місцевого самоврядування окремо визначаються «місцеві обрані представники» та «наймані працівники органів місцевого самоврядування» [1].

В ухваленому парламентом законопроекті «Про службу в органах місцевого самоврядування», який ветоував президент у 2017 р., було включено два різні поняття «виборна посадова особа місцевого самоврядування» та «службовець місцевого самоврядування» [5]. Цілком зрозуміло, що староста належить до посадових осіб місцевого самоврядування. Але як бути з визначенням тих його функціональних обов'язків, які можна назвати властивими для службовців місцевого самоврядування? Старости вже ставили питання щодо створення нових посад в радах, які б здійснювали забезпечення їх діяльності, щоб підкреслити власні представницькі функції.

Отже, запровадивши в процесі добровільного об'єднання територіальних громад інститут старости, публічна влада надала перевагу запровадженню додаткової виборної посадової особи місцевого самоврядування перед іншим варіантом, який передбачав призначення такого представника сільської, селищної, міської ради на території колишньої територіальної громади. Подальше реформування системи місцевого самоврядування в Україні потребує узгодження питання статусу старости як посадовця місцевого самоврядування з запровадженням наступних інновацій.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19/ed20180224>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

5. Про службу в органах місцевого самоврядування : текст проекту Закону України, підписаний Головою Верховної Ради України 6 берез. 2017 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

Петро ВОРОНА

д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (ІПК ДЗСУ)

СПЕЦИФІКА ВИБОРІВ ГОЛІВ ГРОМАД У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Виборча система кожної країни являє собою сукупність правил і законів, що забезпечують певний тип організації влади, участь суспільства у формуванні державних, представницьких, законодавчих, судових і виконавчих органів, вираження волі тієї частини населення, яка за законодавством вважається достатньою для визначення результатів виборів легітимними. У широкому розумінні *дефініції «виборча система»* – «сукупність суспільних взаємовідносин, взаємодій, процесів, інститутів, цінностей, норм, які обумовлюють формування виборних органів держави» [6].

Окрім політичної структуризації суспільства, посилення зв'язку партій з виборцями та інших цілей, виборчі системи мають забезпечувати ефективне функціонування системи публічної влади, у нашому випадку – системи місцевого самоврядування. У країнах Західної Європи це завдання досягається по-різному. По-перше – через обрання мера депутатською більшістю від складу ради. По-друге – через проведення виборів мера за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості. Ймовірність конфліктів між мером та радою в цій системі є

достатньо високою, однак і мер, і рада принаймні підтримуються більшістю виборців, що спонукає їх до пошуку компромісів. По-третє – шляхом «прив'язки» результатів виборів представницького органу до результатів виборів мера (Італія тощо) [1]. Аналіз систем місцевих виборів голів територіальних громад у країнах Західної Європи наведений у таблиці [3].

Таблиця

Вибори голів громад (мерів) у країнах Західної Європи

Країна	Прямі / непрямі вибори	Система виборів
Бельгія	Непрямі (мерів призначає монарх за рекомендацією ради)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками
Велика Британія	Непрямі (мер обирається з числа радників)	Рада обирається за МВС відносною більшістю
Греція	Прямі	МВС та ПВС (3\5 ради – мажоритарно, 2\5 – пропорційно)
Ірландія	Непрямі (рада призначає мера з депутатів)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
Італія	Прямі	МВС абсолютної та відносною більшістю (в залежності від кількості жителів громади)
Іспанія	Непрямі (рада призначає мера з депутатів)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
Люксембург	Непрямі (мер – голова виконавчого і законодавчого органів, призначається урядом.)	Рада обирається за МВС або ПВС (в залежності від розміру комуни)
Португалія	Непрямі (мером стає кандидат, що очолював список партії, яка виграла на виборах)	Рада обирається за ПВС
Фінляндія	Непрямі (мер – муніципальний менеджер – обирає рада комуни)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками
Франція	Непрямі (мер обирається радою з поміж депутатів-радників)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
ФРН	Прямі	МВС абсолютної більшості
Швеція	Непрямі (мера обирає рада муніципалітету)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками (мер обирається від партії-переможця місцевих виборів)

*МВС – мажоритарна виборча система, ПВС – пропорційна виборча система.

Наведений тут аналіз досвіду обрання голови територіальної громади є важливим для української виборчої системи, яка передбачає обрання голови громади в основному за мажоритарною виборчою системою відносної більшості і лише у тим містах, де чисельність більша за 90 тис. законодавець обрав мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості. Чому 90 тис. виборців? Тому, що найменший за чисельність обласний центр України – м. Ужгород налічує приблизно таку кількість виборців при населенні у майже 115 тис. мешканців. Хоча в законі «Про місцеві вибори» могла бути внесена норма – всі голови територіальних громад-міст обласних центрів та м. Києва – столиці України, обираються за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості [4]. Загалом, на відміну від європейського досвіду, в українських умовах функціонування місцевого самоврядування є колізії, коли новообрані голови громад представляють інтереси менше 20 % виборців, що з'явилися на виборці дільниці. Такий стан речей ставить під сумнів їх легітимність [3]. Тому українським політикам необхідно врахувати європейський досвід обрання керівників територіальних громад з метою: посилення легітимності голови громади та уникнення протиріч між обраними головами громад та місцевими радами (табл.), що є достатньо повчальним у сфері перспективи конфліктності ради.

Звертаючись до актуальної нині тематики добровільного об'єднання територіальних громад, варто зазначити що європейські реформи щодо укрупнення муніципальних утворень привели до того, що в більшості західних країн до складу одного муніципального округу входить кілька невеликих поселень. У цьому випадку виникає проблема з представленням інтересів жителів окремих сіл і селищ; крім того, багато питань доцільніше вирішувати саме на рівні окремих сіл і селищ. По-друге, за останні 30 років посилилася тенденція до демократизації і децентралізації місцевого управління. Справа в тому, що класичні місцеві органи влади давно вже не є органами самоврядування населення в буквальному сенсі: часто міська чи окружна адміністрація нітрохи не ближче до населення, ніж державна. Звідси виникає необхідність розвивати реальне самоврядування на рівні окремих селищ, міських кварталів і т.д. Тому в багатьох країнах вже формуються органи **громадського самоврядування**, без власних повноважень і бюджетів всередині муніципальних утворень (наприклад, парафії у Великобританії, сілради в німецьких землях, ОСББ в Україні тощо). Тому варто досконало опрацювати методологію представництва окремих поселень в об'єднаних територіальних громадах України й удосконалити чинне виборче законодавство в частині реального представництва через інститут старост або іншим чином. Можливий варіант обрання голови об'єднаної територіальної громади місцевою радою та радою старост – на основі європейського досвіду. Адже, виходячи з аналізу особливостей місцевих виборів мерів європейських країн, варто зауважити, що все ж

великого поширення набула практика обрання голови громади місцевою радою з числа депутатів і за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості але з різними виборчими механізмами формування їездатної ради – де не було б протистояння по лінії: мер – рада [2].

Знаначаємо що і в Європейських країнах питання вибору виборчої системи для формування представницьких органів влади є досить актуальним для політичних еліт – і вибір лежить у двох площинах: політичної доцільності чи формування ефективніших механізмів функціонування органів місцевого самоврядування. Актуальними залишають тотожні українським проблеми – зв'язок голів громад та місцевих депутатів з виборцями та максимально детальне врахування електоральних думок та пропозицій, участь у виборах осіб без громадянства. Суспільно важливим для країн Західної Європи залишається і формування механізмів гарантування політичних прав під час місцевих виборів всім громадянам країни через можливість участі у виборах виключаючи лише партійне посередництво. Удосконалюється інститут самовисунення у виборчому процесі. Зокрема, можливість участі у виборах незалежних (позапартійних) кандидатів прямо передбачена законодавством Австрії, Бельгії, Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Литви, Норвегії, Польщі, Словаччини, Швеції та ряду інших країн [5]. На всі ці особливості, враховуючи рекомендації Венеціанської комісії, варто звернути увагу українським правникам, урядовцям та парламентарям. Зарубіжний досвід використання виборчих систем для обрання голів територіальних громад (*мерів*) у країнах Європи є дуже неоднорідним і має національні риси – основна увага законодавців звернута на забезпечення умов безконфліктної й ефективної роботи, обраної мешканцями, територіальної громади (гмін, комун, муніципалітетів, общин) та голови територіальної громади.

Список використаної літератури

1. Виборчі системи для місцевих виборів: європейський досвід та українське законодавство / Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: http://parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1374&iar_id=721&as=2.

2. Ворона П. В. Системи місцевих виборів в країнах Західної Європи // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 19. – 190 с. (с. 155 – 173). – Режим доступу: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/%D0%95-19.pdf> – Назва з екрана.

3. Ворона П. В. Партії, вибори, місцеве самоврядування [Текст]: електоральний зріз уподобань виборців Полтавщини / П. В. Ворона. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 144 с. – (Серія «Досвід державотворення»).

4. Закон України «Про місцеві вибори». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

5. Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: <http://parliament.org.ua/index.php?action=about>.

6. Ставніччук М. І. Виборча система // Енциклопедія сучасної України : у 30 т. / ред. кол. І. М. Дзюба [та ін.] ; Національна академія наук України, Наукове товариство імені Шевченка, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України. – К., 2003 – 2014.

Віктор КУЗЬМЕНКО

аспірант кафедри менеджменту

та управління проектами ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВЕ УРЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

В процесі проведення децентралізації в Україні та об'єднання територіальних громад важливим кроком є створення відповідної системи яка дозволить реалізувати ключовий принцип децентралізації, а саме – субсидіарності. Принцип субсидіарності дозволяє вибудувати публічне управління «знизу вгору»: ті проблеми, які можуть бути ефективно вирішені на рівні територіальних громад, мають бути у компетенції органів місцевого самоврядування, як найбільш наближених до громадян. Якщо ресурсів територіальних громад не вистачає, вирішення проблем передається на вищі рівні – об'єднаних територіальних громад, регіональний чи загальнодержавний. Таким чином і реалізовується принцип субсидіарності – кожен наступний рівень влади є допоміжним (субсидіарним) по відношенню до нижчого і вирішує тільки ті завдання, із якими він може впоратися найбільш ефективно.

На даний час під поняттям «децентралізація» розуміють передачу повноважень та бюджетів від органів державного управління до органів місцевого самоврядування. Однак окрім фінансового ресурсу, в умовах інформаційного суспільства, важливе значення має інформаційно-комунікаційне забезпечення як ресурс, що є складовою процесу прийняття публічного управлінського рішення в об'єднаній територіальній громаді. Усвідомлення цього, дозволяє поширити принцип субсидіарності на інформаційно-комунікаційне забезпечення.

Ефективне інформаційно-комунікаційне забезпечення формується із наступних базових складових:

1. Інформація про реальний стан розвитку новоствореної об'єднаної територіальної громади;

2. Інформація про стратегічні цілі, пріоритети та проекти розвитку об'єднаної територіальної громади;

3. Інформація щодо оцінювання та моніторингу реалізації стратегічних цілей, пріоритетів та проектів розвитку об'єднаної територіальної громади;

4. Віртуальне публічне середовище в Інтернеті, для збирання інформації, зазначеної у п.п. 1, 2, 3, накопичування її та надання до неї доступ представникам бізнесу, влади та громади;

5. Віртуальне публічне середовище в Інтернеті, яке дозволить залучити громадян до усіх етапів розробки та прийняття публічного управлінського рішення.

Сучасна наука публічного управління та адміністрування формулює наступні показники, притаманні публічній управлінській інформації, а саме:

– достатність інформації, що забезпечує наявність альтернативних рішень, підвищує ефективність управління за рахунок обґрунтованості рішень, скорочує час на їх розробку і прийняття, зменшення витрат на збір і обробку відомостей. Недолік інформації ускладнює вироблення правильного рішення;

– вірогідність інформації – це показник відповідності отриманих відомостей реальним. Чим менше ланок бере участь у передачі інформації, тим вона достовірніша;

– цінність інформації може розглядатися з двох позицій: цінність для одержувача по відношенню до майбутньої прибутковості (споживча цінність) і цінність з погляду понесених витрат;

– насиченість інформації – це співвідношення корисної і фонові інформації. Фонова інформація необхідна для кращого сприйняття корисної інформації через поліпшення емоційного настрою, зосередження уваги, підкреслення цінності;

– відкритість інформації характеризує можливість її надання різним групам людей;

– своєчасність надходження інформації важливе значення для ефективного функціонування системи управління.

Поєднання принципу субсидіарності, вимог до інформаційно-комунікаційного забезпечення і користувачів інформації (представників бізнесу, органів місцевого самоврядування та громадян об'єднаної територіальної громади) дозволяє спроектувати систему, що складається з наступних модулів:

1. Модуль «субсидіарної інформації».

2. Модуль «інформаційно-комунікаційне віртуальне середовище в Інтернеті».

3. Модуль «взаємодії та прийняття публічного управлінського рішення» представниками бізнесу, органами місцевого самоврядування та громадянами об'єднаної територіальної громади.

Ця система потребує правового урегулювання. На даний час в

Україні за допомогою законодавства реалізовано урегулювання лише другого модулю «Інформаційно-комунікаційне віртуальне середовище в Інтернеті» шляхом створення офіційних веб-порталів органів державної влади та органів місцевого самоврядування та веб-сторінками електронних петицій. Питання побудови модулю «Субсидіарної інформації» не врегульовано у зв'язку з відсутністю стратегії розвитку України, а модуль «Взаємодії та прийняття публічного управлінського рішення» поки що реалізовано на рівні обговорення законопроектів Верховної Ради та постанов Кабінету Міністрів України, з відсутністю зворотного зв'язку між органами влади та громадянами України.

Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що правове урегулювання інформаційно-комунікаційного забезпечення принципу субсидіарності в об'єднаних територіальних громадах має бути спрямовано на використання потенціалу сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій, покращення якості та кількості інформації, необхідної для прийняття публічних управлінських рішень в об'єднаних територіальних громадах та сприяти створенню відкритого, доступного та прозорого віртуального середовища взаємодії між бізнесом, органами місцевого самоврядування та громадою об'єднаної територіальної громади у Інтернеті, що є ключовим елементом для подальшого розвитку електронної демократії в Україні.

Олександр КУЛИК

*слухач факультету державного
управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

Актуальність вивчення досвіду регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах полягає в тому, що створюється можливість визначити вже апробовані напрями розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування та запропонувати певні підходи для подальшої діяльності у зазначеному напрямі в Україні. Розвиток місцевого самоврядування в Україні доцільно здійснити, враховуючи позитивні риси функціонування муніципальних органів у Федеративній Республіці Німеччини.

Переходячи до безпосереднього розгляду діяльності та функціонування місцевої влади слід зазначити, що в Німеччині поширена континентальна система місцевого самоврядування, що характеризується поєднанням державних органів управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Німеччина належить до такої моделі місцевого

самоврядування, як «лібералізована держава верховної влади», в якій необхідність державного контролю базується, зокрема, на тому, що багато функцій, які здійснює місцеве самоврядування, носять, по суті, загальнодержавний характер [1].

Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини, порядок їх утворення і функціонування визначаються, насамперед, конституціями та законодавством окремих земель. Чинний Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади. У статті 28 визначено, що конституційний устрій земель ФРН має відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави. У громадах виборний представницький орган може бути замінений загальними обцинними зборами. Громадам має бути надане право вирішувати в межах закону під свою відповідальність усі місцеві справи. Союзи громад також користуються правом самоврядування в межах їх завдань, встановлених законом. Гарантія самоврядування містить також основи власної фінансової відповідальності; до цих основ належать податкові надходження, що забезпечують економічну достатність громад і встановлення ставок податків [2].

Характеризуючи місцеве самоврядування в Німеччині нормативно-правове регулювання комунального самоврядування Німеччини має дві особливості: з одного боку, характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації з сильним впливом земель через земельні уряди, а з іншого – децентралізацією та деконцентрацією адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування [3].

Дослідження місцевого самоврядування в Німеччині доцільно здійснювати через розгляд основних особливостей місцевої влади. Так, першою особливістю варто назвати те, що кожна із земель наділена широкою автономією, яка в першу чергу, виявляється у тому, що кожна із земель має право визначати модель місцевого самоврядування. Так, у Німеччині існує 5 різних органів організації влади на місцях, але фактично в Німеччині функціонує чотири таких моделі:

1) південнонімецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомистра, які обираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері;

2) північнонімецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вест-фалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган. Крім

того, зі складу депутатів обирається бургомістр, який є главою самоврядування, однак діє на громадських засадах;

3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади;

4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру).

Визначення конкретної моделі утворення публічної влади у відповідній землі здійснюється виключно населенням, а отже, саме населення вирішує, який тип публічної влади є найбільш характерним для тієї адміністративно-територіальної одиниці, на якій вони проживають. Тобто, населення або ж передає всю владу одній людині, якій довіряє ведення справ у адміністративно-територіальній одиниці (модель сильного директора чи бургомістра), або ж наділяє повноваженнями на вирішення справ ради (модель сильної ради).

Законом надано однакові права та обов'язки для всіх органів місцевого самоврядування та не визначено привілейованого статусу жодного з них. Наступною особливістю органів місцевого самоврядування Німеччини є те, що фактично в усіх землях самоврядування є розвинутим, і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин вступає у відносини з владою. Головними функціями органів місцевого самоврядування визначаються:

1) забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ);

2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, бані, спорт, дозвілля;

3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру);

4) формування середовища проживання і перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури і засобів комунікації;

5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС;

6) стабілізація суспільної системи [4].

Повноваження адміністративно-територіальних одиниць у Німеччині різняться за характером обов'язковості виконання, завдання виконані комунами, діляться на «добровільні» і «обов'язкові». «Добровільні» завдання знаходяться в повній компетенції комунальної ради, яка визначає, яким саме чином їх розв'язати. До них відносяться: забезпечення населення водою і енергією, питання культури, спорту і

соціального забезпечення. «Обов'язкові» завдання встановлюються землями, у віданні місцевих органів залишається лише їх конкретне виконання. Це, наприклад, планування забудови. Власні фінансові ресурси комуни йдуть, у першу чергу, на вирішення «обов'язкових» завдань у рамках самоврядування; засоби, що залишилися, можуть бути використані при вирішенні «добровільних» завдань.

Суттєвою рисою Німеччини є те, що у цій державі не притаманне дублювання функцій місцевих та федеральних органів влади. Особливість місцевої влади в Німеччині також полягає у тому, що вона має суттєву підтримку з боку громадян, це пояснюється високим рівнем довіри простого населення до посадових осіб, упевненості у тому, що саме місцева влада шляхом здійснення ефективного управління має вирішальний вплив на суспільний, економічний, політичний розвиток територіальної одиниці, на рівень життєдіяльності населення тощо.

Досить позитивним моментом розвитку місцевого самоврядування у Німеччині є злагоджена система фінансової підтримки органів влади на місцях. Важливою фінансовою гарантією місцевого самоврядування ФРН є диверсифікована і збалансована фінансова система, згідно з якою кожен рівень територіальної організації влади має своє джерело доходів, яке є достатнім для фінансової автономії. Доходи місцевих спільнот формуються за рахунок податків і зборів, державних трансфертів, доходів від економічної діяльності, платежів за надані послуги, позик. При цьому власні податки громад становлять поземельний і промисловий податок, які стягуються виключно громадами; розміри цих податків щорічно встановлюються радами громади. Законами земель також може бути передбачено право громад на введення податків і зборів на споживання (податок на вистави, на моторні човни і катери, збір з власників собак і коней, збір за мисливство і рибальство, цільовий податок для утримання пожежної охорони тощо).

В Україні ж Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що сільські, селищні, міські, районні у містах ради та їх виконавчі комітети мають право самостійно розробляти, затверджувати та виконувати відповідні місцеві бюджети. Що стосується обласних і районних бюджетів, то їх розробляють і виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування нашої держави не має такої серйозної фінансової підтримки, що формується за рахунок місцевих податків.

Проаналізувавши найбільш характерні особливості місцевого самоврядування в Федеративній Республіці Німеччини можемо надати певні рекомендації для національного законодавства, необхідним є:

1. Розширення принципу демократії громади адміністративно-територіальної одиниці, що має виражатися у виборі моделі функціонування місцевої влади.

2. Розширення автономії діяльності адміністративно-територіальних

громад шляхом посилення децентралізації влади на місцях.

3. Посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування шляхом вирішення питання дефіциту місцевого бюджету, децентралізації власних фінансових ресурсів.

4. Здійснення роботи серед населення щодо підвищення рейтингу та довіри населення до муніципальних органів влади. Вирішення цих та інших питань наблизить Україну до «європейської моделі» функціонування місцевих органів влади, подальшого розвитку демократії, позбавить залежності від усталених принципів місцевої влади, що існували ще за часів Радянського Союзу.

Список використаної літератури

1. Вюртенбергер Т., Колиско Р. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект. Програма Tacis Європейського Союзу, травень 2001.

2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. – Access mode: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

3. Падалко В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / В. Падалко // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 123 – 129.

4. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. Огляд. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>.

Олександр МОЛОДЦОВ

*д.держ.упр, доцент, професор
кафедри публічного управління
та адміністрування ІФНУНГ*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ ЩОДО ВРАХУВАННЯ РИЗИКІВ АСИМЕТРИЧНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ З ПОГЛЯДУ ТЕОРІЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ МАТРИЦЬ

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року спирається на модель симетричної децентралізації. Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», термін чинності якого нещодавно подовжено до 31 грудня 2019 р. не узгоджується з цією моделлю, оскільки він передбачає таку форму децентралізації, яку прийнято називати асиметричною. Український законодавець прийняв цей закон для створення умов, необхідних для мирного врегулювання ситуації навколо окремих районів Донецької та Луганської областей. Закон асиметрично надає цій території суттєві повноваження щодо проведення мовної політики, самостійного

визначення особливого порядку призначення керівників органів прокуратури і судів та інших кадрових рішень, особливих відносин регіону з урядом у питаннях економічного, соціального та культурного розвитку на основі угод, особливого економічного режиму господарської та інвестиційної діяльності, налагодження транскордонної співпраці з окремими регіонами Росії, створення загонів народної міліції, підпорядкованим тільки регіональним органам влади.

Зрозуміло, що в разі впровадження асиметричної децентралізації відбудеться суттєве скорочення ієрархічної підзвітності та відповідальності публічної влади нижчих рівнів, відхід від принципу централізованого перерозподілу ресурсів, руйнування гомогенного культурно-інституціонального простору в регіональному сенсі. Зазначені фактори, так чи інакше, в рамках старої парадигми асоціюються з потенційною загрозою для територіальної цілісності України. Серйозною пересторогою такого кроку є прогноз того, що внаслідок делегування суттєвих повноважень на місцевий / регіональний рівень, замість інституту місцевої демократії, ми отримаємо його симулякр у вигляді локальної квазідемократії – системи децентралізованої влади, базованої на регіонально-клановому егоїзмі.

Не зважаючи на те, що впровадження асиметричної децентралізації несе значні інституціональні ризики, ми не маємо експертного та методичного супроводу згаданого закону на випадок його впровадження. Такий супровід має містити рекомендації щодо способів попередження дестабілізації всієї інституціональної системи, чи послаблення цієї тенденції, яка може проявитись за результатами імплементації нових інституціонально-правових норм, які не вписуються в існуючу сьогодні інституціональну матрицю.

На наш погляд, методологічним орієнтиром для глибокого та всебічного розуміння законодавчого забезпечення процесів децентралізації влади в Україні, в тому числі асиметричної, виступає теорія інституціональних матриць, оскільки вона є теоретичною конструкцією, у якій пояснюються властивості базових інститутів суспільства, до яких, відноситься також інститут місцевого самоврядування [1]. Ця теорія має значення для дослідження і прогнозування його стану та тенденцій розвитку. Згідно з нею, всі нові інституціонально-правові норми, які вводяться усвідомлено та планомірно, мають базуватися на введенні комплементарних інституціональних форм, а не раптової руйнації старих елементів базових інститутів інституціональної матриці.

Це не означає заборону введення інституціонально-правових норм, які дисонують з матрицею. Проте така радикальна зміна політичного інституту (інституту місцевого самоврядування) має бути чітко синхронізована зі змінами економічних та ідеологічних інститутів, які лише у своєму органічному зв'язку мають формувати новий

децентралізований інституціональний порядок – тобто нові соціальні відносини у сферах політики, економіки та ідеології, що тримаються на децентралізованій владі.

Децентралізовані політико-адміністративні відносини не можуть бути побудовані в рамках чинного інституціонального порядку. Для його перетворення необхідно зламати кланово-олігархічну систему й усунути практику патрон-клієнтелістських відносин як у сфері політики, так у сфері економіки, змінити несправедливу централізовану систему перерозподілу національного багатства, припинити діяльність значної кількості безідеологічних квазіпартій, які імітують демократичність виборчих процедур (ідеологія). Усі ці зміни мають бути синхронізовані зі змінами в адміністративно-територіальному устрої, сферах економіки (оптимальна структура власності, справедливий розподіл суспільних благ) та ідеології (ідеологічна підтримка децентралізації, оптимальна структура, кількість партій, ідеологічне, зокрема регіональне, різноманіття тощо). Зрозуміло, що тут зазначені лише основні чинники, а не їх повний перелік.

Важливим чинником асиметричної децентралізації є її ідеологічне забезпечення. В українській науковій літературі європейський «новий регіоналізм» представлений як взірець, на основі якого ми маємо формулювати теоретичні та аксіологічні позиції для вирішення інституціональних проблем, які є вкрай важливими і актуальними для України. Ця аксіологічна основа дає можливість переосмислювати регіон в контексті глобалізаційних процесів. Європейський регіоналізм все більше орієнтується на модифікацію ролі регіону не тільки в інституціонально-територіальних рамках держави, але й екстериторіально в усій інституціональній системі Європейського Союзу.

Інституціональні зміни такого типу, що впроваджуються в умовах пригніченого стану інституціональної системи, потребують виправлення ситуації, що характеризується термінами «інституціональний вакуум» та «інституціональний хаос». Перший вказує на загальне послаблення інститутів, наявність значної кількості суб'єктів, що функціонують за межами формальних норм поведінки, другий – на спонтанний демонтаж інститутів, які спираються на попередню інституціональну траєкторію розвитку. Процеси, властиві явищам інституціонального вакууму та інституціонального хаосу, можуть відбуватись одночасно, доповнюючи один одного.

Таким чином, у разі впровадження асиметричної децентралізації, необхідно розробити виважену інституціональну політику децентралізації – системи заходів держави в політичній, економічній та ідеологічній сферах, що регулюються багатьма державними інститутами – державним та адміністративно-територіальним устроями, бюджетними відносинами, системами представництва на всіх рівнях територіальної організації влади (інститутом виборчого права), громадянським

суспільством тощо. Уся сукупність цих інститутів має включити регіональні/місцеві потреби та інтереси до контексту свого функціонування. Вони мають утворити новий інституціональний порядок, за яким децентралізований характер взаємодії системних суб'єктів стає доцільним та ефективним. Новий порядок має встановити інституціональну довіру між державою та регіонами, державою та бізнесом, державою та громадянським суспільством. Інституціоналізація довіри як постійного явища, що базується на високій інституціональній культурі, нормах права, моральних ресурсах суспільства та соціальній справедливості, стає умовою виживання й дальшого розвитку України як успішної правової децентралізованої держави.

Зважаючи на вищесказане, можна стверджувати, що успішна перспектива децентралізації полягатиме в інституціональній синхронізації інклюзивних політичних, економічних та ідеологічних інститутів. При плануванні будь-яких інституціональних перетворень ми не можемо залишатись в рамках суто юридичних знань та юридичної практики. Вони мають ґрунтуватись на результатах аналізу групових інтересів та їх корисності для всього суспільства, стратегії впровадження нових правових норм з врахуванням особливостей власної інституціональної матриці.

1. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России: введение в X-Y-теорию / С. Г. Кирдина. Издание 3-е, переработанное, расширенное и иллюстрированное. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 468 с.

Леонід ПРОКОПЕНКО

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

ВЛАСНІ ФУНКЦІЇ САМОВРЯДУВАНЬ У ЛИТВІ

Реформування місцевого самоврядування в Україні актуалізує необхідність вивчення досвіду реформ в країнах ЄС, зокрема в Литві. Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р. зазначає, що залежно від свободи прийняття рішень функції самоврядувань поділяються на самостійні і державні (делеговані самоврядуванням державою) [1]. Самостійні функції самоврядування виконують в рамках наданої їм Конституцією і законами компетенції, відповідно до зобов'язань перед громадою і в її інтересах. При виконанні цих функцій самоврядування мають встановлену Конституцією і законами свободу ініціативи, прийняття і виконання рішень і несуть відповідальність за виконання самостійних функцій. При виконанні цих

функцій діяльність самоврядувань пов'язана з встановленими законами вимогами і порядком.

До самостійних функцій у галузі бюджету і фінансів законом віднесено: формування та затвердження бюджету самоврядування; встановлення місцевих зборів; володіння, користування і розпорядження землею та іншим майном, які належить самоврядуванню на праві власності; створення та утримання бюджетних установ самоврядування, створення публічних установ самоврядування, підприємств самоврядування та інших юридичних осіб самоврядування.

Серед самостійних функцій у сфері освіти виділено: здійснення розвитку інформаційного суспільства; забезпечення навчання дітей у віці до 16 років, які проживають на території самоврядування, за програмами обов'язкової освіти; організація і координація надання освітньої допомоги учневі, вчителю, сім'ї, школі, здійснення заходів щодо мінімального догляду за дитиною; організація безкоштовної доставки учнів загальноосвітніх шкіл, що проживають в сільських населених пунктах, в школи і додому; організація дошкільного розвитку, неформальної освіти дітей і дорослих, організація зайнятості дітей та молоді; організація послуг харчування в освітніх установах, що здійснюють навчання за програмами дошкільної, передшкільної і загальної освіти.

У сфері охорони здоров'я самоврядування мають забезпечувати первинний нагляд за особистим і громадським здоров'ям (створення, реорганізація, ліквідація, утримання установ), крім нагляду за громадським здоров'ям тих, хто навчається за програмами дошкільної, передшкільної, початкової, основної і загальної освіти в школах дошкільного розвитку, загальної освіти, в установах професійного навчання учнів, зміцнення громадського здоров'я і нагляду за громадським здоров'ям; планування і здійснення муніципальних оздоровчих заходів; надання сприяння нагляду за здоров'ям жителів самоврядування.

Важливе місце серед самостійних функцій самоврядування відведено плануванню та наданню соціальних послуг, створенню, утриманню установ соціальних послуг та співпраці з неурядовими організаціями; надання соціальної допомоги і компенсацій, визначених законом про грошову соціальну допомогу малозабезпеченим верствам населення; розвитку загальної культури населення та збереження етнокультури (участь в проектах культурного розвитку, заснування, реорганізація, перетворення, ліквідація музеїв, театрів, центрів культури та інших установ культури, а також нагляд за їх діяльністю, заснування, реорганізація, перетворення муніципальних публічних бібліотек і нагляд за їх діяльністю); створенню умов для соціальної інтеграції в громаду осіб з недугами, які проживають на території самоврядування; створенню фонду соціального житла самоврядування та його ремонту, оренді

соціального житла, участі у вирішенні питань зайнятості населення, отриманні кваліфікації та перекваліфікації, організації громадських та сезонних робіт; розвитку фізичної культури і спорту, організації відпочинку населення.

До самостійних функцій самоврядування в Литві віднесено планування територій, здійснення загального плану самоврядування або рішень щодо загальних планів і детальних планів частин самоврядування; встановлення спеціальних архітектурних вимог і видача дозвільних документів на будівництво; нагляд за експлуатацією будівель в установленому законодавством порядку; розробка і реалізація документів стратегічного планування самоврядування; створення умов для розвитку підприємництва та туризму, а також заохочення цієї діяльності; участь в розробці та здійсненні програм регіонального розвитку; здійснення, закріпленого за органами самоврядування попередження шуму і державного управління шумом.

Значне місце посідає відповідальність самоврядувань за поліпшення якості та охорону навколишнього середовища; заснування, охорону і благоустрій охоронюваних самоврядуванням територій; догляд за ландшафтом, нерухомими цінностями культури, а також заснованими самоврядуванням охоронюваними територіями і їх охорона, охорона озелених територій, зелених насаджень, що перебувають на території самоврядування, догляд за ними та їх створення, організація і моніторинг інвентаризації, обліку, кадастрових обмірів та занесення в Регістр нерухомого майна земельних ділянок окремих озелених територій; формування одиниць мисливських угідь і зміна їх меж; організація і виконання відведених органам самоврядування законами геодезичних і картографічних робіт.

Повноваження самоврядувань у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування включають: організацію подачі тепла і питної води, а також поводження зі стічними водами; впровадження систем поводження з комунальними відходами, організацію збору та переробки вторинної сировини, а також облаштування та експлуатація звалищ; затвердження правил санітарії і гігієни та організацію контролю за їх дотриманням, забезпечення чистоти і порядку в громадських місцях; нагляд і контроль в межах встановленої законодавством компетенції за діяльністю органів управління товариств власників квартир житлового будинку та інших приміщень, осіб, уповноважених договором про спільну діяльність, і призначених самоврядуванням адміністраторів об'єктів спільного користування, пов'язаної з виконанням відведених їм законами та іншими правовими актами функцій, відповідно до типових правил; присвоєння адрес земельним ділянкам, на яких відповідно з призначенням їх використання або документом територіального планування дозволяється спорудження будівель, будівлям, квартирам та іншим приміщенням, присвоєння або

зміна цих адрес або назв; встановлення порядку торгівлі і надання інших послуг в місцях торгівлі і громадських місцях, що адмініструються органами самоврядування або контрольованими ними підприємствами; забезпечення надання ритуальних послуг та організація догляду за кладовищами.

Самостійні повноваження самоврядувань включають також догляд за муніципальними дорогами і вулицями місцевого значення, їх ремонт, прокладку, а також організація безпечного руху; організацію перевезення пасажирів по місцевих маршрутах, обчислення та виплата компенсацій за пільгове перевезення пасажирів; участь, співробітництво при забезпеченні громадського порядку, створенні та здійсненні програм превенції злочинів; видача дозволів (ліцензій) у встановлених законодавством випадках і в установленому ним порядку; контроль за дотриманням заборони і обмежень на рекламу алкоголю і тютюну на засобах зовнішньої реклами, інші функції, не віднесені до компетенції державних органів.

1. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики № I-533 от 7 июля 1994 г. – Режим доступа: www3.lrs.lt

Оксана РАТУШНА

*головний спеціаліст Сектору Державної регуляторної служби в Кіровоградській області
Державної регуляторної служби України*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД У ЧАСТИНІ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Однією з найважливіших змін, що зараз відбувається в Україні, є реформа місцевого самоврядування. Розширення прав місцевого самоврядування дає громадам широкі можливості для покращення умов життєдіяльності. Водночас, ст. 19 Конституції України визначено, що 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 [1]. Тому надзвичайно актуальним постає питання правового регулювання місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [7].

Таким чином, правове регулювання місцевого самоврядування насамперед є правовим регулюванням діяльності місцевих рад і їх

виконавчих органів. Одним з основних завдань правового регулювання є уникнення правових колізій та приведення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування до європейських стандартів.

Ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про місцеве самоврядування) визначено, що сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання [7]. З урахуванням норм ст. 26 Закону про місцеве самоврядування [7] можна констатувати, що місцеві ради мають право вирішувати питання, які певним чином «зачіпають» суб'єктів господарювання, а то й навіть регулюють їх діяльність.

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику) закріплено, що регуляторним актом може визнаватися як нормативно-правовий акт, так й інший офіційний письмовий документ, який відповідає певним ознакам. Для визнання нормативно-правового акту регуляторним необхідно, щоб такий акт або окремі його положення були спрямовані на регулювання: господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання або адміністративних відносин між іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання [8].

Таким чином, згідно з нормами Закону про регуляторну політику органи місцевого самоврядування є регуляторними органами [8]. З урахуванням вищевказаного можна стверджувати, що сьогодні надзвичайно важливим є встановлення на території громад чітких та зрозумілих «правил гри», при яких суб'єкти господарювання будуть не тільки сплачувати економічно обґрунтовані розміри податків у місцеві бюджети, а й мати можливості для успішного функціонування та розвитку бізнесу, що, у свою чергу, є одним з важливих чинників розвитку територіальних громад.

Однак, у теперішній час досягти зазначене дещо складно, оскільки існуючі законодавчі акти та нормативні документи загальнодержавного рівня не завжди узгоджені між собою, а місцеві ради іноді приймають рішення, які перевищують компетенцію місцевого самоврядування, або приймають свої регуляторні рішення у спосіб, що не відповідає вимогам Закону про регуляторну діяльність.

Розглянемо вищевказане твердження на прикладах. У відповідності до вимог частини другої статті 34 Закону про регуляторну політику до Державної регуляторної служби України (далі – ДРС), як уповноваженого органу з питань реалізації державної регуляторної політики [15], з метою отримання пропозицій щодо удосконалення [8] надходять проекти рішень місцевих рад, у яких затверджується порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності. Під час розробки таких рішень розробники керуються частиною шостою статті 60 Закону про місцеве

самоврядування, у якій вказано, що доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою [7].

Разом з тим, підпунктом 30 пункту 1 статті 26 Закону про місцеве самоврядування визначено, що до компетенції місцевих рад віднесено, серед іншого, прийняття виключно на пленарних засіданнях таких рад рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна [7]. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про приватизацію державного майна» (далі – Закон про приватизацію) відчуження майна, що є у комунальній власності, регулюється положеннями цього Закону, інших законів з питань приватизації і здійснюється органами місцевого самоврядування [9].

Враховуючи наведене та те, що розділи і пункти порядку відчуження об'єктів комунального майна у більшості проектів рішень місцевих рад скопійовані з норм Закону про приватизацію, інших законодавчих актів, питання відчуження майна територіальної громади вирішуються органами місцевого самоврядування в кожному окремому випадку (на конкретно визначений об'єкт комунальної власності) відповідно до закону [17].

Інший приклад. Постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 483 (далі – Постанова 483) затверджено форми типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (далі – типові рішення) [12].

Підпунктом 12.3.2. пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) встановлено, що при прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та зборів визначаються обов'язкові елементи податку, вказані у статті 7 ПКУ, а саме: платники податку; об'єкт оподаткування; база оподаткування; ставка податку; порядок обчислення податку; податковий період; строк та порядок сплати податку; строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку. Під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги та порядок їх застосування [2].

Але доволі часто місцеві ради під час розробки проектів рішень про встановлення земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, встановлюють виключно ставки зазначених місцевих податків, керуючись формами типових рішень, затверджених Постановою 483, не визначаючи обов'язкові елементи податку. Відповідно, такі проекти рішень не в повній мірі відповідають вимогам законодавства, а саме ПКУ.

Крім того, не поодинокі випадки, коли саме органи місцевого самоврядування перевищують свої повноваження шляхом прийняття рішень з питань, які виходять за межі їх компетенції. Так, деякі місцеві ради своїми рішеннями затвердили порядки розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та їх демонтажу.

Пунктом 4 статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [10]. Зазначений Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 р. № 244 [16]. Також, законодавством встановлено, що демонтаж тимчасових споруд (в тому числі кіосків) можливий тільки на підставі закону або рішення суду. Рішення, положення, порядки органів міської (сільської, селищної) ради, виконкому не є підставою для демонтажу.

Під час врегулювання земельних питань місцеві ради іноді приймають рішення, перевищуючи свої повноваження, зокрема затверджують порядки: відшкодування втрат (збитків) від недоотримання коштів за фактичне використання земельної ділянки (питання регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р. № 284 (зі змінами) [13]; передачі в оренду нерозподілених, не витребуваних паїв, земель колективної власності з метою ведення товарного сільськогосподарського виробництва (питання регулюється Земельним кодексом України [3], Законом України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [11], Постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2004 р. № 122 [14]; проведення земельних торгів (встановлений ст. 137 Земельного кодексу України) [3], та деякі інші.

Доволі часто місцеві ради приймають рішення, які носять регуляторний характер, без додержання вимог законодавства. Нормами Закону про регуляторну діяльність встановлено процедуру розробки та прийняття регуляторного акта, а саме: планування, консультування з суб'єктами мікропідприємництва та малого підприємництва, розробка проекту рішення з аналізом його регуляторного впливу (АРВ), опублікування та обговорення проекту з АРВ, отримання зауважень та пропозицій від уповноваженого органу (Державної регуляторної служби України), прийняття, опублікування, проведення відстеження результативності регуляторного акта та, за необхідності, його перегляд.

Нажаль, більшість місцевих рад має проблеми з визначенням проекту рішення як регуляторного, і, відповідно, не дотримуються вимог Закону про регуляторну діяльність при прийнятті такого рішення, або свідомо порушують встановлену процедуру. Зазначене не дозволяє громадськості реалізувати свої права при впровадженні владних регулювань, визначені статтею 6 Закону про регуляторну діяльність [8], а також дозволяє органам місцевого самоврядування приймати рішення, які не враховують можливостей та інтересів суб'єктів господарювання

у визначеній громаді. Такий підхід, як правило, призводить до погіршення соціально-економічної ситуації в регіоні та підвищення соціальної напруги.

Неправомірно прийняті рішення місцевих рад порушують права підприємців. Разом з тим, право на підприємницьку діяльність включає можливість захисту від неправомірних дій як інших підприємців, так і з боку держави в особі її органів. Захист підприємців від втручання в їх діяльність державних органів закріплено ст. 55 Конституції України [1]. Згідно зі ст. 20 Господарського кодексу України одним із засобів захисту прав суб'єктів господарювання є визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, актів інших суб'єктів, що суперечать законодавству, порушують права та законні інтереси суб'єкта господарювання [4].

Судові справи даного напрямку здійснюються на підставі норм Кодексу адміністративного судочинства України [5] та Кодексу України про адміністративні правопорушення (зокрема, ст. 166-3) [6]. Останнім часом зростає тенденція збільшення звернень до судових органів суб'єктів підприємницької діяльності для захисту своїх інтересів. Одним з важливих і розповсюджених засобів захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності є визнання судом виданого державним або іншим органом незаконного акта недійсним (повністю або в частині). Однак, навіть скасування судом неправомірного рішення місцевої ради не гарантує, що цей самий орган місцевого самоврядування у майбутньому не прийме інше, подібне рішення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що правове регулювання діяльності місцевих рад має бути спрямоване як на приведення у відповідність існуючих законодавчих та загальнодержавних нормативно-правових актів шляхом узгодження їх норм, так і на законодавче закріплення підвищення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування стосовно запобігання прийняття неправомірних рішень, а також підвищення вимог до рівня освіти працівників органів місцевого самоврядування, особливо в умовах реформування місцевого самоврядування та створення об'єднаних територіальних громад.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4223>.
2. Податковий кодекс України // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n170>.
3. Земельний кодекс України // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Господарський кодекс України // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

5. Кодекс адміністративного судочинства України // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/stru#Stru>.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-212-21) // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n1640>.

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n45>.

8. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

9. Закон України «Про приватизацію державного майна» // Законодавство України. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>.

10. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

11. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року № 483 «Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2017-%D0%BF>

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 року № 284 «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF>.

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 04 лютого 2004 року № 122 «Про організацію робіт та методику розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв)» // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/122-2004-%D0%BF>.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724 «Деякі питання Державної регуляторної служби України» (зі змінами) [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF>.

16. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2011 року № 244 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності» // Законодавство України. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1330-11>.

17. Позиція ДРС стосовно проектів рішень органів місцевого самоврядування, якими встановлюється порядок відчуження майна

спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст / Роз'яснення / Регуляторна політика // Державна регуляторна служба України. – Режим доступу: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/pozytsiya-drs-stosovno-proektiv-rishen-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-yakumyvstanovlyuetsya-poryadok-vidchuzhennya-majna-spilnoyi-vlasnosti-terytorialnyh-gromad-sil-selyshh-mist/.

Катерина САХАРОВА

*аспірантка кафедри економіки
та регіональної економічної
політики ДРІДУ НАДУ*

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Інституційна динаміка розвиненої частини світу в цілому формує сигнали, які заохочують інвестування в нові знання, технології і освіту. Інституційний контекст важливий і для створення системи стимулів через захист прав власності на результати інвестицій в нові знання і технології. В Україні створена в цілому законодавча основа охорони інтелектуальної власності: Законодавчу базу складають: Конституція України; Кодекси України (Цивільний кодекс; Цивільний процесуальний кодекс; Господарський кодекс; Господарський процесуальний кодекс; Кримінальний кодекс; Кримінальний процесуальний кодекс; Кодекс про адміністративні правопорушення; Митний кодекс); спеціальні закони України: «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»; «Про охорону прав на промислові зразки»; «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг»; «Про охорону прав на сорти рослин»; «Про охорону прав на зазначення походження товарів»; «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем»; «Про авторське право і суміжні права»; «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про захист від економічної конкуренції»; «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм»; «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування». Окремі норми, що стосуються інтелектуальної власності, містяться в багатьох інших законах України [1].

Однак українська (і міжнародна) законодавча база з інтелектуальної власності потребує подальшого вдосконалення і розвитку, в тому числі в зв'язку з опублікуванням інтелектуальних продуктів через електронні видання. Заходи щодо стимулювання комерціалізації новостворюваних знань припускають істотне зміцнення захисту прав інтелектуальної власності.

Крім того, в розвинених країнах в даний час формуються інститути і механізми, що дозволяють знизити ризики шляхом їх розподілу між великою кількістю учасників і таким чином сформувати «ринку ідей, ринок знань», який перетворюється в ще один різновид ринку, поряд з ринками капіталів, товарів або послуг. Недостатня «глибина» вітчизняних фінансових ринків стає серйозною перешкодою на шляху нововведень, оскільки гнучкий і розгалужений фінансовий ринок дозволяє на ранніх етапах інноваційного циклу залучати значні ресурси і отримувати економічну оцінку тієї чи іншої наукової або технологічної ідеї.

Створення загальної теорії інтелектуальної власності знаходиться на початковому етапі. Фахівці сходяться в тому, що необхідна опора на міждисциплінарну наукову базу, перш за все на теорію колективних (суспільних) благ, теорію державного сектора, економічну теорію прав власності, теорію альтернативних соціальних інститутів.

2. До групи інституційних чинників включені також державні програми і керуючі структури, діяльність яких націлена на поліпшення якості інтелектуального потенціалу територіальної громади. Погляньмо на цей фактор стосовно до реальних українських умов.

Свою причетність до «нової економіки» і електронного ринку Україна зафіксувала, підписавши 22 липня 2000 р. на саміті «вісімки» Окінавську Хартію глобального інформаційного суспільства, а також активною участю у Всесвітньому саміті ООН з інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 р.).

У подальшому проблема становлення інформаційного суспільства в Україні порушується у Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», де визначено завдання, цілі та напрями розвитку інформаційного суспільства в Україні, основоположні засади національної політики у цій сфері тощо. Цим Законом закріплюється, що для забезпечення реалізації Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні визначальне значення має політика міжнародної співпраці України та її участь у розвитку глобального інформаційного суспільства [2].

Конкретизацію ці положення знайшли в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 р., зокрема вказується: «Розвинуті держави світу на межі ХХ – ХХІ ст. поставили собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства, що дасть змогу забезпечити рівень суспільного добробуту, здійснити перехід від економіки з паливно-сировинною спрямованістю до економіки, заснованої на знаннях, досягти скорочення числа загроз національній безпеці, залучити громадян до всіх благ інформаційного суспільства» [3].

Отже, нині в Україні створено необхідне законодавче підґрунтя для розвитку інтелектуального потенціалу, зокрема територіальних громад.

Однак реалізація національних програм розвитку інтелектуального потенціалу залежить від усвідомленого політичного і суспільного вибору, наявності відповідної інфраструктури та психологічної готовності суспільства до змін.

Список використаної літератури

1. Законодавча база України у сфері інтелектуальної власності: конспект лекції. – Режим доступу: <https://studfiles.net/preview/5394484/page:5/>.

2. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

3. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – Ст. 1581.

Юлія ФІЛАТОВА

*магістрант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України*

ЩОДО СУТНОСТІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Публічне управління визначається як діяльність, що забезпечує належний рівень ефективності функціонування системи органів державного управління (державної влади), органів в сфері регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів представників громадянського суспільства із метою поступової реалізації засад державної політики в різних сферах суспільного життя. Система публічного управління охоплює багато підсистем, до сфери інтересів якої належать політична, економічна, соціальна, адміністративна, правова, гуманітарна системи тощо. На формування системи публічного управління впливають як внутрішні (неврівноваженість соціально-політичної системи держави), так і зовнішні (геополітичні виклики, світові тенденції суспільних перетворень тощо) чинники. Сислове наповнення визначення «публічне управління» здійснюється крізь призму розуміння його ролі у житті суспільства, держави та кожної людини [5, с. 66].

Публічне управління становить тип управлінської діяльності, що реалізується певними суб'єктами, насамперед органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Особливою характеристикою органів державної влади є те, що вони мають зовнішню спрямованість своєї діяльності.

Головною метою будь-якого управлінця в публічній чи приватній сфері діяльності полягає в тому, щоб досягти максимального рівня ефективності, дієвості й результативності із мінімальним рівнем затрат ресурсів, часу та зусиль. Основні завдання, яке стоять перед публічними управлінцями є відмінні від завдань управлінців в сфері бізнесу. Так, якщо бізнесові управлінці своєю діяльністю можуть прямо впливати на отримання прибутку певною підприємницькою одиницею, то публічні управлінці мають змогу впливати на рівень якості життя громадян певних адміністративно-територіальних одиниць або держави в цілому. Публічні управлінці дбають про те, як можна найраціональніше використовувати публічну інфраструктуру для формування системи виробництва публічних благ та рівня задоволення суспільних інтересів. Складовою публічного управління на сучасному етапі розвитку постають процеси децентралізації влади, що охоплюють значний масив складних державно-управлінських, правових, фінансових, політичних та інших відносин, які реалізуються державою, місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством [3].

Історичні події та парадигма розвитку, у якій знаходиться сучасна Україна, зумовлюють оновлення організаційних принципів публічного управління, це потребує зміни правил прийняття управлінських рішень на рівні центральних органів влади відповідно до принципів децентралізації, автономізації функціональних структур і покладання на ці структури соціальної та юридичної відповідальності за самостійність дій.

Початком ідеї децентралізованої держави вважається диспут між Ж. Боденом та Й. Альтузіусом (кінець XVI – поч. XVII ст. ст.). Ж. Боден розвинув теорію суверенної монолітної держави, та обґрунтував абсолютизм не лише у Франції, а й у Європі. Опонентом Ж. Бодена був німецький теоретик державного будівництва Й. Альтузіус, що виклав теорію федеральної державної організації. За Й. Альтузіусом, суверенним має бути не монарх, а народ. Й. Альтузіус пропагував передачу місцевому та регіональному політичним рівням правових повноважень, а також права на самоврядування в якомога більшому обсязі ніж існував на той час. Варто зазначити, що прогресивні ідеї Й. Альтузіуса були на певний час забутими, але в подальшому підхоплені та сприйняті Європейським Союзом [1, с. 21].

Модель централізованої держави панувала до XX ст. Моделлю для інших країн Європи стала французька адміністративна система, вважалося, що найефективніше забезпечує втілення волі глави держави або парламенту. Суворо ієрархічна форма правління французької держави уможливила рівноправність, нівелювання регіональних та місцевих відмінностей, а також забезпечувала втілення загальнодержавних проектів централізованої країни [8, с. 178].

На початку XX ст. виникла ідея субсидіарності, спрямована проти централізованої держави нацистського та соціалістичного типу.

Вважалося, що лише коли регіональні або місцеві органи не в змозі вирішити завдання місцевого самоврядування, держава втручається, задіявши юридичні та адміністративні важелі. Ідеї децентралізації, регіоналізації та принципу субсидіарності особливо активно впроваджувались після Другої світової війни. І досі вважаються одними із базових у рамках функціонування демократичних держав.

Поняття «децентралізація» утворено як протилежне до поняття «централізація» (частка «де-» як заперечення). Централізація постає як зосередження чогось в одних руках (в одному місці, в одному органі тощо); при цьому виникає поняття «центру», яким визначають місце зосередження будь-якої діяльності або вищий (для своєї ієрархічної системи) орган влади. Децентралізація розглядається, навпаки, як скасування або послаблення одноосібних функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність [7, с. 104]. Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва. У державному управлінні централізація покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність з метою реалізації єдиної державної політики. При цьому надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління [6, с. 266].

В цілому можна відзначити, що децентралізація – це спосіб, який використовується для визначення та розмежування функцій і завдань, за якого більшість із них може передаватися із рівня центральних органів на нижчий рівень і при цьому можуть ставати власними завданнями та повноваженнями органів, які знаходяться на нижчому рівні. Можливо також зазначити, що суттєвий наголос в сфері ведення адміністративної діяльності робиться на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Проведення такої децентралізації влади в державі сприяє розвитку демократичних засад, оскільки при цьому відбувається розширення рівня впливу соціальних груп, територіальних громад та громадськості в цілому на стан справ публічного значення. Розмежування функцій централізації та децентралізації влади відображено в таблиці.

Розглядаючи проблеми децентралізації, дослідники підкреслюють важливість пошуку балансу централізації й децентралізації як необхідність забезпечення ефективної діяльності органів місцевої влади та центральної влади. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування,

фахівці виділяють більший рівень ефективності й підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також упровадження демократії та захист прав людини. У цьому контексті дослідники зосереджують увагу переважно на децентралізації як методі управління, що спрямований на розвиток територій і місцевої демократії [2, с. 124].

Таблиця

Розмежування функцій централізації та децентралізації влади

Централізація	Децентралізація
<ul style="list-style-type: none"> • поліпшує контроль та координацію спеціалізованих незалежних функцій; • зменшує кількість та масштаби помилкових рішень, які приймаються управлінцями; • дозволяє запобігати ситуаціям, за яких всередині системи управління відбувається розвиток підрозділів за рахунок інших; • дозволяє більш ефективно використовувати ресурси. 	<ul style="list-style-type: none"> • надає право приймати рішення, яке найбільше наближене до проблеми; • стимулює ініціативу; • дозволяє підготувати високопрофесійних управлінців; • зменшення ланковості управління

За класичним сценарієм подальшого розвитку поєднання централізації та децентралізації повинне відповідати інтересам держави та її регіонів. Досягнення балансу цих інтересів є важливою гарантією територіальної цілісності держави. В Україні цей принцип проявляється в тому, що за центральними (загальнодержавними) органами держави Конституцією України та законами України закріплюється право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання усіх сфер суспільного життя. У свою чергу, за місцевими органами державної влади закріплюється право вирішувати питання регіонального та місцевого значення, поєднуючи загальнодержавні та місцеві інтереси.

Принцип децентралізації як самостійний принцип адміністративно-територіального устрою набуває особливого значення в умовах реформування системи управління Української держави [4, с. 14]. Адже децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізовувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених

органів та посадових осіб, а втручання в їх діяльність може відбуватися винятково для нагляду за законністю в передбачених законами випадках і відповідних формах.

Список використаної літератури

1. Бодак Н. В. Реалізація принципу децентралізації влади в Україні / Н. В. Бодак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Право. – 2016. – Вип. 36. – С. 20 – 23.
2. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування / Л. Василенко, М. Добровінський // Підприємство, господарство і право. – 2017. – № 3. – С. 123 – 126.
3. Ворона П. Вплив адміністративного ресурсу на процеси децентралізації влади в Україні / П. Ворона, Л. Бобрицький // Публічне адміністрування: теорія та практика: елект. збірн. наук. праць. – 2017. – Вип. 2 (18). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/16.pdf).
4. Гречко О. О. Деякі питання конституювання принципів територіального устрою України / О. О. Гречко // Право і суспільство. – 2017. – № 3. – С. 12 – 17.
5. Козак В. І. Публічне управління в системі координат Української державності / В. І. Козак // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. – 2015. – Вип. 44. – С. 64 – 70.
6. Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні / О. Л. Кремена // Молодий вчений. – 2014. – № 12. – С. 265 – 268.
7. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: Зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 19. – С. 101 – 107.
8. Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління / М. Пасічник // Вісник НАДУ. – 2010. – № 4. – С. 175 – 182.

Христина ХАЩИНА
студентка ХарPI НАДУ

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Децентралізація публічної влади є одним із найважливіших напрямів конституційної модернізації суспільного ладу України відповідно до європейських правових та управлінських стандартів. Сучасні процеси конституційної реформи в Україні концептуально ґрунтуються на принципах і стандартах європейського конституціоналізму, що детермінує в якості одних з основних завдань конституційно-правової модернізації суспільства забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та

можливостей до кожного громадянина та соціальної групи [1].

Виходячи з подібної методологічної парадигми, децентралізацію слід розуміти як комплексний конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та / або муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад – шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав.

Нині в Україні існує ціла низка проблем у сфері адміністративно-територіального устрою. Дедалі більшого розвитку в українському суспільстві набувають тенденції регіоналізму. Досвід багатьох європейських країн свідчить, наскільки політика регіоналізму та надання широких повноважень місцевому самоврядуванню може якісно відбитись на соціальному та економічному розвитку регіонів. Істотними проблемами в територіальному устрої країни залишаються: відсутність єдиного законодавчого акта, який регулював би адміністративно-територіальні відносини в країні, та застарілість тих, що існують; розмежування державної виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування; жорстка централізація влади; наявність неактуального та неоптимального адміністративно-територіального поділу країни. Одним з основних засобів подолання цих проблем, безперечно, може стати реформа адміністративно-територіального устрою та прийняття нового органічного законодавчого акта в цій сфері.

Концепція адміністративної реформи передбачає перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципів децентралізації та деконцентрації [4, с. 135].

Отже, діюча в Україні система публічної влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями [2, с. 181].

Публічна влада характеризується тим, що вона супроводжує всі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління справами суспільства, реалізує свої завдання і мету – служіння Українському народові як єдиному джерелу влади, сприяє формуванню правової, демократичної держави; публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення

в діяльності всіх суб'єктів публічної влади. На сучасному етапі розвитку України без створення умов по забезпеченню принципу єдності влади, розподіл влади перетворюється на глибокий перманентний внутрішній конфлікт, що затягує з часом в себе все суспільство. Для недопущення системної кризи влади необхідно передбачити конституційно-правовий механізм, при якому жоден орган влади або політична організація не можуть ігнорувати або припиняти діяльність конституційно закріплених інститутів, безконтрольно здійснювати виконання владних функцій, прагнути скасування конституційного ладу. Децентралізація у здійсненні публічної влади – один із ключових принципів розвитку демократії в державах - учасницях Європейського Союзу і, зокрема Ради Європи. Право громадян брати участь в управлінні державою через самоорганізацію місцевого населення, наприклад, шляхом самоврядування, належить у цих країнах до основ, що визначають форму організації й управління державою [3, с. 23].

Розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні має розглядатися у контексті її європейського вибору, активізації зусиль на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. Це диктує необхідність прискорити проведення системних реформ, зокрема адміністративної та муніципальної, здійснення нової регіональної політики, трансформації адміністративно-територіального устрою на основі реалізації принципів Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування. Будь-які засоби та методи посилення децентралізації публічної влади та зміни у розподілі повноважень між владними ланками різних рівнів є легітимними виключно за умови регламентації їх фундаментальних засад конституційно-правовими нормами, тоді як будь-які інші, не регламентовані джерелами конституційного права, механізми слід вважати суто політичними, а тому з формально-юридичної точки зору нелегітимними та неконституційними.

Умов для того, щоб самоврядні структури почали працювати на повну силу, поки що замало. Одні тільки-но формуються (такі як законодавча база), інші (фінансова самостійність, психологічна готовність населення до участі в самоврядуванні) – відсутні зовсім. Водночас досвід незалежності з усією очевидністю продемонстрував інше: не можна нехтувати місцевими інтересами і потребами на догоду суб'єктивно витлумаченим загальнодержавним інтересам. Адже стан справ на місцях віддзеркалює нагальні потреби населення, до яких не повинна бути байдужою і держава.

Список використаної літератури

1. Калінкін А. С. Вплив процесів децентралізації на функціонування державної влади в умовах конституційної реформи / А. С. Калінкін // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 1. – С. 64 – 66.
2. Манзя М. Шляхи реформування системи місцевого самоврядування

України в умовах трансформаційних змін в Україні / М. Манзя // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – № Вип 2 (29). – С. 176 – 182.

3. Мартиненко П. Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні / П. Ф. Мартиненко // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2001. – Том. 1, Вип. 2. – С. 23.

4. Саханенко С. Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні: конспект лекцій / С. Є. Саханенко. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003. – 194 с.

Юрій ЧИРИЧЕНКО

д.е.н., професор кафедри міжнародних економічних відносин, регіональних студій та туризму Університету митної справи та фінансів

ОКРЕМІ ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Потрібно відзначити, що на сьогоднішній день місцеве самоврядування у нашій країні вже має доволі ґрунтовні національні конституційно-правові основи та традиції. Так, у відповідності до статті 7 Конституції України 1996 року в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Відмітимо також, що відповідні правоположення Конституції викладено у розділі XI Місцеве самоврядування. Так стаття 140 визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У статті 142 зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати

органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стаття 143 визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Окрім цього, концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначено й викладено у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування. Так, відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Дане право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії. Дана Хартія ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р.

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади в Україні» визначає основні шляхи вирішення проблем існуючої системи місцевого самоврядування. На забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування було спрямовано прийняття: Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. Прийняття нових законодавчих актів спричинило внесення змін до такого концептуального поняття, як «система місцевого самоврядування», що знайшло відображення у змінах до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесених 5 лютого 2015 р. Після доопрацювання до переліку елементів цієї системи віднесено: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Із іншого боку, зокрема, у Розпорядженні КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Аналогічна лінія простежується у більш сучасному Розпорядженні КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р про деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де основними заходами передбачається розроблення концептуальних пропозицій секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту; проектів законів України про засади адміністративно-територіального устрою щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України, статусу та виборів старост, розширення переліку послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг та забезпечення супроводження у Верховній Раді України проектів законів України, необхідних для реалізації реформи.

Існуюча національна конституційно-правова основа місцевого самоврядування та стан сучасних реформ у цій сфері, створюють, на нашу думку, певну проблематику. Якщо ця існуюча система не задовольняє потреб суспільства за визначенням, що визнається з боку КМУ, то доволі складною уявляється перспектива успішного у

найближчому майбутньому розвитку місцевого самоврядування на існуючих та діючих конституційно-правових підгрунтях, і це при тому, що інших Україна також не має.

Таким чином, на перший план у цій сфері має вийти використання суспільно узгоджених та об'єктивних критеріїв успішності функціонування місцевого самоврядування під час проведення таких ґрунтовних реформ, серед яких, на нашу думку, чинне місце мають зайняти саме найбільш об'єктивні економічні критерії.

Грина ШУМЛЯЄВА

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

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

У статті 1 Основного Закону закріплено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Виходячи з еволюційного розвитку концепції правової державності, конституційні норм втілили основні інститути правової держави, враховуючи те, що вона є організацію політичної влади, заснованою на визнанні та реальному забезпеченні прав і свобод людини й громадянина, верховенстві права, взаємній відповідальності особи і держави. Проте конституційне проголошення правової державності не означає її фактичне її відтворення та побудову. Як зазначають фахівці, проголошенням демократичного, соціального і правового статусу України законодавець не стільки констатував реальний стан держави, скільки висловив прагнення і створив конституційні передумови для подальшої реалізації названих принципів, про що свідчать положення Преамбули Конституції, де зазначається, що Український народ, від імені якої виступає Верховна Рада України, прагне розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу [3, с. 6]. Зважаючи на це, актуалізується питання вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, а також підвищення правової культури громадян (у тому числі й посадових осіб органів публічної влади), що сприятиме дотриманню принципів верховенства права та закону, прав і обов'язків людини й громадянина, а також забезпечення їх захисту, розвитку громадянського суспільства та громадівського самоврядування.

Якщо на державному рівні ми можемо говорити про те, що без громадянського суспільства немає правої держави, а без правової держави є неможливим становлення повноцінного громадянського суспільства, то на місцевому рівні територіальні громади, як частина

суспільства, також впливають на становлення правової державності через публічно-управлінські процеси, зокрема ті, які стосуються прийняття публічно-управлінських рішень, вдосконалення правової бази стосовно реалізації ними права на місцеве самоврядування. Слід відзначити, що особливістю взаємовідносин на місцевому рівні між органами місцевого самоврядування та членами територіальної громади є те, що муніципальні інститути створюються для вирішення питань місцевого значення, а посадові особи місцевого самоврядування є членами територіальної громади, в якій виховуються та спрямовуються.

Правова держава не може протистояти суспільству, а її призначення полягає у створенні умов для нормального функціонування та розвитку інститутів суспільства, тому на місцевому рівні відповідні публічні структури повинні вступати у партнерські відносини з членами територіальних громад з метою інтеграції інтересів та цінностей різних прошарків та груп населення. Такий підхід повинен стати ключовим на сучасному етапі для подолання існуючої недовіри населення до публічної влади.

У цьому контексті важливим є покращення взаємовідносин між публічною владою та громадянами, що обумовлено здійснення заходів, спрямованих на забезпечення відкритості органів влади та підвищення ступеню залучення громадян до публічно-управлінських процесів, поточної систематичної діяльності стосовно вирішення важливих для населення питань. Це пов'язує ознаку правової державності з подальшою демократизацією процесів публічного управління, що у сфері місцевого самоврядування реалізується через різні форми партисипативної демократії, закріплені на законодавчому рівні або вироблені практикою муніципального життя.

Демократичні форми участі членів територіальної громади в публічному управлінні запроваджуються під час реалізації права на місцеве самоврядування, закріпленого у Конституції України, а також конкретизованого й деталізованого в міжнародно-правових актах, ратифікованих Верховною Радою України (Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади та ін.), законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII тощо та підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують питання конструктивної взаємодії органів публічної влади з населенням. Як зауважував Г. Еллінек, громада має свої власні права (право встановлювати власні органи, приймати членів, управляти майном тощо), а також виконує окремі державні функції [1, с. 34]. При цьому юридична природа територіальної громади характеризується подвійністю: вона має природні права і водночас

позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію [2, с. 83].

Зважаючи на це, в Україні повинен забезпечуватися принцип реальності індивідуальних прав і свобод громадян, зокрема конституційного права брати участь в управлінні державними справами, у референдумах (ст. 38 Конституції України) або колективних (вирішувати питання місцевого значення, а також створювати будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення згідно ст. 140 Конституції України; проводити мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, що передбачено ст. 39 Основного Закону; об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності та відповідні кошти для виконання спільних проектів або спільного фінансування комунальних підприємств, установ, організацій відповідно до ст. 142 Конституції України та ін.).

Проблема реалізації прав територіальних громад не є виключно правовою, оскільки вона тісно пов'язана з економічним станом суспільства, ступенем його розвиненості, рівнем розвитку демократичних традицій, духовним потенціалом тощо. Проте правовий аспект вважається одним із ключових для дійсного забезпечення дотримання прав і свобод, передбачених законами. Їх реалізація пов'язана не тільки з проголошенням прав і свобод, але також із запровадженням у правозастосовчій практиці принципу прямої дії конституційних норм щодо прав і свобод громадян, що сприяє їх фактичному втіленню, незалежно від того, чи існують законодавчі акти, прийняті з метою конкретизації або визначення правил, механізмів, процедур для їх ефективного здійснення. Крім цього, в умовах формування правової держави в Україні необхідним є створенням реального механізму конституційних та законодавчих гарантій, як системи імперативних норм, а також сукупності відповідних умов і засобів, які забезпечують дотримання й реалізацію прав та свобод людини і громадянина.

Вбачається, що статті Розділу IV Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» недостатньо розкривають механізм гарантування прав і свобод територіальної громади, тому він має бути доповнений нормами щодо гарантій державної підтримки та місцевої демократії з урахуванням міжнародно-правових стандартів, а також доповнений статтями стосовно взаємовідносин органів публічної влади та територіальних громад. Конкретизація гарантій реалізації права на місцеве самоврядування повинна бути відображена не тільки на законодавчому рівні, але й в актах локальної нормотворчості територіальних громад. Зокрема, у статутах територіальних громад має бути окремий розділ, який передбачає не тільки гарантії діяльності органів місцевого самоврядування, але й в доступній для населення формі деталізує взаємовідносини з мешканцями сіл, селищ, міст через різні

механізми взаємодії, як передбачені чинним законодавством, так і нові або модифіковані гарантії гласності й участі громадян в публічно-управлінських заходах. Це дозволить конкретизувати та розширити законодавчі гарантії місцевого самоврядування, врегулювати існуючі неузгодженості правового характеру, які виникли внаслідок прогалин в законодавстві, а також удосконалити систему місцевого управління.

Список використаної літератури

1. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.
2. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання в Україні: питання теорії та практики / А. А. Коваленко. – К.: Довіра, 1997. – 131 с.
3. Конституція України: наук. практ. коментар / [Авер'янов В. Б., Батанов О. В.; Баулін Ю. В. та ін. ;редкол.: В. Я. Тацій (голова) та ін.]. – Харків: Право; Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 805 с.

СЕКЦІЯ 2

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

Олександр АКІМОВ

к. держ. упр., доцент,

Заслужений економіст України,

начальник відділу правового

забезпечення НСПП

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СИСТЕМОГЕНЕЗУ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В сучасних умовах трансформаційних змін процеси професіоналізації діяльності державних службовців, їх розвиток, наукове підґрунтя та практична реалізація є важливою умовою розвитку державної служби в Україні. Узагальнюючою характеристикою професіоналізації загалом державної служби є потреба в підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців, формування специфічного комплексу функцій і професійних стандартів; інституціоналізація трудових відносин у сфері державної служби; розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації тощо. Формування та розвиток професійної діяльності державних службовців як системного утворення потребує як наукового вивчення, зокрема у контексті методологічного забезпечення, так і ефективної реалізації.

Проблеми професіоналізації державної служби розглядаються з використанням як наукових праць вчених-адміністративістів, так і представників науки управління, конституційного, трудового, інших галузей права. Наведені в їхніх працях теоретичні положення характеризують сутність та зміст різних понять, які формують цілісне утворення системи професійної діяльності державних службовців, серед яких: поняття державної служби, державної посади, проходження державної служби, службової кар'єри, професійного навчання та підготовки державних службовців, підвищення рівня компетентності державних службовців, питання оцінки діяльності державних службовців тощо.

Процес вивчення об'єкта поняття «системогенез» та виокремлення окремих його ознак з їх загальної сукупності, які притаманні цьому об'єкту, доцільно здійснити за допомогою методів аналізу та абстрагування. Системогенез – генезис у перекладі з грец. – походження, виникнення – зародження і розвиток, еволюція систем від нижчих форм до вищих, тлумачення етапів цієї еволюції [1, с. 71]. За Великою медичною енциклопедією (*грец. Systema* – ціле, складене з частин; *genesis* – походження) – процес морфофункціонального

формування в пре- і постнатальному періодах онтогенезу функціональних систем, що забезпечують можливість пристосування організму до умов навколишнього середовища [2]. Термін «системогенез» проаналізовано та запроваджено до органічних функціональних систем фізіологом, автором теорії функціональних систем Анохіним П.К. у 70-х роках ХХ століття [3].

Отже, за змістом поняття «системогенез» складатиметься з сукупності ознак, які носять функціональний, організаційний, соціальний характер. За змістовим навантаженням системогенез можна розглядати тільки до наявних системних утворень, однією з ключових характеристик якої є функціонування. Статична система не має потенціалу до розвитку, діяльності, і тому їй не притаманні еволюційні чи інші тенденції. Предметом системогенезу можуть бути як загалом система державного управління, державної служби, так і їх підсистеми, які мають усі ознаки системних утворень. До таких можемо віднести наприклад спеціалізовану державну службу в інституційному аспекті чи систему оцінювання ефективності роботи держслужбовців у функціональному аспекті. У даній статті концепт системогенезу застосовується до всіх елементів системи, тому виокремлемо і психологічні, і соціальні аспекти професійної діяльності державних службовців [4].

Важливим у контексті нашого дослідження виявилось застосування поняття самоорганізації у розвитку концепту системогенезу професійної діяльності державних службовців. Липовська Н. А. зазначає, що для життєдіяльності соціальної системи однаково важливі й управління, і самоорганізація, які є двома сторонами процесу системогенезу. Крім того, стійкі системи можуть існувати тільки в умовах самоорганізації. Погоджуємося з науковцем щодо вивчення питань самоорганізації систем, адже необхідність і природність самоорганізації пояснюється також тим, що державна служба як об'єкт управління має свою внутрішню логіку функціонування й розвитку, що не може бути простим продовженням управлінського впливу, і як керована підсистема має самостійність, автономність [5].

Отже, вивчення впливу самоорганізації на формування та розвиток концепту системогенезу професійної діяльності державних службовців доцільно розмежувати на два блоки: 1) професійна самоорганізація державних службовців; 2) самоорганізація системи професійної діяльності державних службовців. У першому варіанті складовою самоорганізації державного службовця є професійна компетентність. Розглядаючи процес навчання відповідно до професійної самоорганізації, ми можемо говорити про властивий кожному індивіду спосіб засвоєння знань, спосіб присвоєння вмінь та спосіб відтворення навичок, сприйнятих у процесі навчання. Йдеться про самоорганізовану, індивідуально спрямовану, самодіяльну активність індивіда. Таким чином, у процесі

післядипломної освіти управлінець оволодіває та вдосконалює професійні компетентності, набуває комунікативної культури тощо. Проте сам індивід протистоїть світові як самостійний індивідуальний світ «Я», тому самоорганізація постає як умова, процес і результат його особистісного розвитку [6].

У контексті аналізу самоорганізації системи професійної діяльності державних службовців основою самоорганізації виступатимуть такі її особливості: самозародження організації, виникнення із деякої сукупності цілісних об'єктів окресленого рівня нової цілісної системи зі своїми специфічними закономірностями; процеси, завдяки яким система підтримує певний рівень організації при зміні зовнішніх і внутрішніх умов її функціонування; тип процесів, пов'язаний з удосконаленням та саморозвитком таких систем, що здатні накопичувати та використовувати минулий досвід.

Прикладом створення функціональних підсистем можна вважати функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту, затверджену Міністерством екології та природних ресурсів України у березні 2018 року [7]. У даному випадку підсистема є складовою єдиної державної системи цивільного захисту та має організаційно-інституційне спрямування. Система володіє чітко прописаними метою створення функціональної підсистеми; завданнями функціональної підсистеми; організаційно-функціональною формою управління функціональною підсистемою; інституційно-організаційним забезпеченням на державному рівні.

Синергетична ж самоорганізація пов'язана з руйнуванням старого режиму і виникненням нової, динамічної структури. Отже, основні ознаки синергетики, які притаманні системі такі: нелінійність; самоорганізація; діалогічність; відкритість системи, її нерівновага. По суті концепт системогенезу пояснює те, що система може і сама продукувати те, що їй необхідне. Тобто система, яка може діяти як самостійно так і управлятися ззовні, має можливість при певних умовах функціонувати самостійно та створювати відповідні продукти.

Отже, застосування концепту системогенезу визначає, що діяльність системи, її компонентів для досягнення мети, дії із застосуванням певних засобів є не що інше, як взаємодія функцій системи та її складових елементів. Зазначені підсистеми виступають похідними від функцій системи, тобто вони формують суть функцій системи професійної діяльності державних службовців, спрямованої на досягнення цілей основної системи. Таким чином, орієнтуючись на головну мету, зазначені підсистеми виконують свої специфічні функції, і цим самим забезпечують досягнення специфічної мети кожної підсистеми. У сукупності цілі кожної підсистеми формують систематизовану мету системи професійної діяльності державних службовців.

Список використаної літератури

1. Словник системного аналізу проблем державного управління. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encyclopedvydannyi/f4a14404-2b5a-4031-968c-c95c5a50b4c5.pdf.
2. Велика медична енциклопедія // Системогенез. – Режим доступу: <http://бмэ.орг/index.php/СИСТЕМОГЕНЕЗ>.
3. Анохин П. К. Философские аспекты теории функциональной системы / П. К. Анохин. – Режим доступа: http://elib.gnpbu.ru/text/anohin_filosofskie-aspekty_1978/go,50;fs,1/.
4. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О. О. Акімов // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 181 – 188. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_23.
5. Липовська Н. А. Системогенез державної служби: теоретичні підходи. – Режим доступу: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/510.pdf.
6. Новаченко Т. В. Самоорганізація діяльності державного службовця: вітчизняний та європейський досвід: навч.-метод. матеріали / Т. В. Новаченко; уклад. Н. В. Ясько. – К.: НАДУ, 2013. – 96 с. – С.33 – 34.
7. Про затвердження Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту: Наказ Міністерство екології та природних ресурсів України № 86 від 14.03.2018. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0406-18>.

Светлана АЛЕЙНИКОВА

к.соц.н., доцент, зам. директора

Центра исследований государственной

кадровой политики НИИ теории и практики

государственного управления Академии управления

при Президенте Республики Беларусь

ОЦЕНКА И АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

К настоящему времени в методическом плане сложилось несколько общих подходов к понятию и параметрам оценки и аттестации государственных служащих (далее – госслужащих). Различия в подходах зависят главным образом от вида оценки либо сочетания нескольких видов оценки, что может быть подтверждено их сравнительным анализом.

Комплексная оценка может включать в себя оценку сформированности профессиональных компетенций, оценку эффективности профессиональной деятельности государственного

служащего и оценку эффективности деятельности его государственного органа либо иной организации. Ключевым показателем оценки при таком подходе выступает уровень достижения целей деятельности и выполнения государственным служащим текущих задач.

К разновидности комплексных оценок можно отнести систему оценки, предполагающую выявление взаимосвязи показателей результативности и эффективности деятельности государственных органов с показателями эффективности и результативности деятельности госслужащих (соотношение госорган – госслужащий). Данный подход строится на сочетании внешней и внутренней оценки: внешней – оценки эффективности деятельности конкретного государственного органа или отрасли в целом; внутренней – оценки деятельности госслужащего исходя из его функционала (должностные регламенты, компетенции и т.п.).

Помимо указанных, из существующих видов комплексной оценки отдельно следует выделить грейдинг (grading), представляющий собой оценку должности по критериям внутренней и внешней ценности для организации. Оценка должности, как правило, ориентирована на создание системы мотивации и оплаты труда работников. В отечественной практике устоявшимся аналогом грейдинга является тарифная сетка, системы надбавок, премий и коэффициентов, выплачиваемых работнику за стаж, эффективность и качество профессиональной деятельности и др.

Оценка эффективности профессиональной деятельности той или иной категории лиц. В общем виде эффективность можно определить как соотношение достигнутых результатов и затраченных ресурсов. Применительно к оценке деятельности государственных органов и госслужащих методы оценки затрат практически не применяются и постепенно вытесняются методами оценки результатов профессиональной деятельности.

Распространенным методом оценки эффективности профессиональной деятельности является система KPI (ключевых показателей эффективности), которая больше используется в промышленных и финансовых корпорациях и в значительной степени ориентирована на оценку эффективности исходя из полученной предприятием прибыли. Основным же отличием KPI от оценки деятельности госслужащих выступает ориентирование не на функции и полученный результат, а на соответствие результата цели деятельности.

Таким образом, система KPI определяется как количественно измеримый индикатор фактически достигнутых результатов, инструмент измерения поставленных целей, но не измерения эффективности. Данная система включает в себя оценку финансовой и производственной деятельности государственного органа (учреждения, предприятия), отношений с потребителями, профессионального развития госслужащих. В то же время рамочный характер KPI, не предусматривающий жестко

фиксированного набора параметров оценки, позволяет определять ключевые параметры исходя из интересов конкретного действующего государственного органа либо иной организации.

Оценка сформированности профессиональных компетенций – компетентностный подход исходит из принципа сформированности у работника ряда профессиональных компетенций (знаний, умений, навыков), а также наличия в кадровых службах механизмов их регуляции и контроля с помощью системы параметров (критериев) оценки. В европейской практике единого методического подхода и соответственно практики оценки степени сформированности компетенций в настоящее время нет. Как правило, компетенции оцениваются либо с помощью тестирования, либо по результатам профессиональной деятельности оцениваемого.

Что касается систем и конкретных инструментов оценки, то они характеризуются большей вариативностью и дифференциацией. К наиболее распространенным в настоящее время относится ряд достаточно разноплановых моделей (KPI, BARS и др.). Вместе с тем законодательно закрепленными формами осуществления того или иного вида оценки выступают тестирование, квалификационный экзамен, аттестация. Однако, если тестирование может применяться ко всем категориям работников, то квалификационный экзамен применяется только в отношении лиц, впервые поступающих на государственную службу.

Как правило, общей чертой процедуры аттестации является ее заключительная (результатирующая) часть, устанавливающая соответствие либо несоответствие госслужащего занимаемой государственной должности. В этой связи практическая реализация оценки и аттестации госслужащих характеризуется рядом отличий.

При оценке деятельности ключевыми показателями становятся эффективность, результативность, наличие/отсутствие взысканий, показатели прибыли, число выполненных задач и т.п. В основу оценки могут быть заложены шкалы рейтингов, отчетно-балльных оценок и иные количественные показатели. Соответственно необходимыми условиями оценки выступают документирование, стандартизация деятельности, форма полученных результатов.

При оценке компетенций параметрами оценивания выступают необходимые профессиональные знания, компетенции, навыки, как правило, структурированные в зависимости от социальной либо должностной иерархии. Условиями подобной оценки являются наличие разработанной и закрепленной на правовом уровне сетки компетенций (рамки квалификаций, профессиональный стандарт и т.д.), а также инструментов и методов оценки. Сама оценка, в отличие от оценки деятельности, ориентирована не на количественный, а качественный характер.

Оценка госслужащих (как оценка эффективности деятельности, так и оценка профессиональных управленческих компетенций) может осуществляться в различных формах и не всегда предполагает

проведення аттестації. В свою чергу, аттестація завжди включає в себе той чи інший вид оцінки, на основі якого може бути прийнято кадрове рішення.

Таким чином, серед усього різноманіття систем і методів оцінки можна виділити два основні підходи: оцінка ефективності діяльності; оцінка сформованості професійних компетенцій госпслужбовців.

При оцінці діяльності ключовими показателями стають ефективність, результативність, наявність/відсутність виступів, показники прибутку, кількість виконаних завдань і т.п. В основу оцінки можуть бути закладені шкали рейтингів, звітні-балльні оцінки і інші кількісні показники. Відповідно необхідними умовами оцінки виступають документування, стандартизація діяльності, форма отриманих результатів (відсоток прибутку або витрат, рівень ефективності витрат бюджетних коштів, використання ресурсів, відповідність звітних показників плановим і т.д.).

При оцінці компетенцій параметрами оцінювання виступають необхідні професійні знання, компетенції, навички, як правило, структуровані в залежності від соціальної або посадової ієрархії. Умовами такої оцінки є наявність розробленої та закріпленої на правовому рівні системи компетенцій (рамки кваліфікацій, професійний стандарт і т.д.), а також інструментів і методів оцінки (тести, кейси і др.). Сама оцінка, в відмінність від оцінки діяльності, орієнтована на не кількісний, а якісний характер.

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 з наукової та навчальної роботи Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Процеси реформування державного управління й місцевого самоврядування, децентралізації влади, що відбуваються в Україні на сучасному етапі її розвитку, вимагають нової генерації публічних

службовців – високопрофесійних, компетентних, здатних управляти змінами, розвивати лідерські якості, ризикувати, відповідати на виклики сьогодення. Це зумовлює необхідність підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом реформування та оптимізації системи їх підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування індивідуальної кар'єри.

Професійне навчання публічних службовців регулюється низкою законодавчих і нормативно-правових актів, серед яких потрібно виділити Конституцію України, Закони України «Державну службу» від 10.12.2015 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 р. № 344/2013, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування» від 07.07.2010 р. № 564, наказ Національного агентства України з питань державної служби про створення Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування від 06.02.2017 р. № 26 та ін. [2; 3; 5; 7; 9].

Слід зазначити, що 01 травня 2016 р. набрав чинності новий закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, в якому професійне навчання визначено як набуття та вдосконалення професійних знань, умінь і навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності. Статті 48-49 цього Закону охоплюють питання організації професійної компетентності державних службовців, підвищення рівня якої необхідно проводити постійно. Законом визначено нову галузь знань «Публічне управління та адміністрування» (замість колишньої галузі знань «Державне управління»), а також, що професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном. Відповідно до цього закону науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президенті України ? вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначає Кабінет

Міністрів України, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації ? не рідше ніж один раз на три роки (раніше – один раз на п'ять років). Водночас уперше призначені на посаду державної служби особи мають пройти підвищення кваліфікації упродовж одного року з дня їх призначення. Необхідність професійного навчання державного службовця визначають його безпосередній керівник та служба управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності [3].

Однак правове регулювання основних засад підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до діючого закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., а тому, з метою подальшого розвитку інституту служби в органах місцевого самоврядування та в цілому інституту публічної служби, підвищення ефективності професійного навчання службовців місцевого самоврядування сьогодні вкрай необхідним є прийняття в новій редакції внесеного на розгляд Верховної Ради України законопроекту № 8369 «Про службу в органах місцевого самоврядування» яким, зокрема, передбачено: рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі професійної компетентності; безперервне професійне навчання службовців місцевого самоврядування тощо [4; 5].

Реформування системи професійного навчання державних службовців є пріоритетом реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [1]. У цій Стратегії визначено, що єдиним державним замовником на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування повинна бути Нацдержслужба як центральний орган виконавчої влади, що формує і реалізує державну політику у сфері державної служби, а Національна академія державного управління при Президенті України повинна забезпечувати навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, проводити дослідження щодо державного управління і самоврядування, а також зазначено, що метою реформування Національної академії державного управління при Президенті України є підвищення якості професійного навчання, приведення програм навчання у відповідність із сучасними потребами державного управління, формування проукраїнської еліти державного управління, яка б керувалася принципами державності та публічного адміністрування, навчання впродовж життя, горизонтальної взаємодії та кооперації, а також забезпечувала особистий розвиток [1].

Пріоритетні напрями реформування системи професійного навчання

публічних службовців викладені в схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад від 1 грудня 2017 р. за №974-р (далі – Концепція). Метою Концепції є визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка забезпечить підвищення рівня їх професійної компетентності, буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку впродовж життя та сприятиме впровадженню принципів належного врядування [8]. У Концепції зазначено, що система професійного навчання є цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає: визначення потреб у професійному навчанні; формування, розміщення і виконання державного замовлення; формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності; забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання; моніторинг та оцінку якості навчання [8].

Передбачається, що розпорядження Уряду сприятиме створенню сучасної цілісної, якісної, інноваційної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом.

У даний час НАДС розроблено проект нового Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яке визначає організаційні засади функціонування системи професійного навчання зазначеної категорії осіб та можливість реалізувати своє право на професійне навчання шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти [10].

Таким чином, впровадження нового законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, прийняття та реалізація Концепції, інших нормативно-правових актів, розроблених з метою реформування професійного навчання публічних службовців, сприятиме створенню сучасної цілісної, якісної, інноваційної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним

потенціалом, вдосконаленню функціонування національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні, її наближенню до європейських стандартів безперервної освіти дорослих (освіти упродовж життя).

Список використаної літератури

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
2. Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-ХІХ. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-ІІІ. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
5. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 17 травня 2018 р. № 8369. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: указ Президента України від 25 черв. 2013 р. №344/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50. – Ст. 1783.
8. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptsi>.
9. Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 07 лип. 2010 р. № 564 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 142.
10. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : проект постанови Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: <http://www.nads.gov.ua>.

Денис КРАСІВСЬКИЙ

*к.держ.упр., провідний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії соціальних
досліджень ринку праці ІПК ДСЗУ*

ПІДХОДИ ДО ПІДГОТОВКИ КВАЛІФІКОВАНИХ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Державна політика України у сфері децентралізації передбачає проведення радикальних змін, які спираються на децентралізацію влади. Таким чином, шляхом делегування органами державної влади суттєвої частини своїх повноважень органам місцевого самоврядування виконуються положення Європейської хартії місцевого самоврядування та використовуються кращі європейські практики щодо ефективності управління.

Міжнародна практика свідчить, для посилення здатності територіальних громад до самостійного стратегічного розвитку необхідне укрупнення громад. Україна розпочала реформування місцевого самоврядування спираючись на децентралізацію, як основну рушійну силу такої модернізації. Так, лише на Львівщині створено та успішно діють 35 об'єднаних селищних, сільських та міських територіальних громад.

Ключовим завданням реформи є формування належної інституційної основи діяльності територіальних громад, якою в сьогоdnішніх умовах децентралізації є створення фінансово та економічно спроможних громад на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Необхідність подібних змін потребує серйозного нормативно-правового забезпечення, створення ефективної дорожньої карти та чітких алгоритмів дій та особливо кадрового забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад.

Для створення територіальної громади, необхідно мати чіткі фінансові розрахунки та стратегію розвитку громади. Тому важливою є підготовка якісного професійного штату посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, та залучення молоді до управління місцевим розвитком.

Ключовим елементом підготовки управлінського апарату для органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема й для об'єднаних територіальних громад виступає 31 вищий навчальний заклад, в яких проводиться навчання за магістерськими програмами публічного управління та адміністрування. Однак така чисельність ЗВО та кількості випускників призводить до втрати адресності підготовки управлінців, використання формалізованих програм і як наслідок незатребуваність випускників та фактичне безробіття магістрів.

Така ситуація вимагає пошуку нових підходів. Цікавим підходом, на нашу думку, тут виступає програма підготовки магістрів «Публічне управління об'єднаними територіальними громадами». Програма покликана допомагати державним службовцям та службовцям органів місцевого самоврядування в підвищенні їхньої кваліфікації, стажування та професійного росту. Також важливим аспектом тут має виступати посилення адресності підготовки фахівців у сфері управління об'єднаними територіальними громадами шляхом активної співпраці об'єднаних територіальних громад, органів місцевого самоврядування та державної влади. Співпраця має полягати перш за все у замовленні об'єднаними територіальними громадами необхідних їм фахівців управлінців, які використовують сучасні практики управління в об'єднаних територіальних громадах. В свою чергу ЗВО не тільки проводить навчальну програму, а й надає аналітично-методичний супровід діяльності та розвитку об'єднаних територіальних громад. Для цього використовується не тільки кадровий персонал, а й залучається необхідний зовнішній консалтинг для вирішення окремих нагальних завдань які включають як надання послуг щодо стратегічного розвитку регіону так і супровід щодо пошуку джерел надходження коштів та їх ефективного використання використовуючи проекти типу агентства з міжнародного розвитку USAID, швейцарської програми MATRA, яка спрямована на моніторинг здійснення реформ на центральному і місцевому рівнях, сприяє прозорості та підзвітності урядових структур, програми Європейського союзу U-Lead, яка спрямована на підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування.

Іншою цікавою платформою для підготовки фахівців об'єднаних територіальних громад, що заслуговує на увагу, виступає освітня магістерська програма публічне управління та адміністрування смарт-сіті». Програма передбачає навчання представників органів місцевого самоврядування, та спрямована на розвиток навичок щодо імплементації відповідних стимулів для цифровізації економіки, у соціальній сфері, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій. Програма також визначає критичні сфери та проекти оцифрування міста й країни загалом.

Враховуючи бурхливий розвиток інформаційно-комунікативних технологій, «віртуальний» аспект діяльності місцевих органів влади вже не є чимось новим і стає все більш реальною й багато в чому навіть традиційною практикою в багатьох країнах світу. А з урахуванням того, що сьогодні відбувається трансформація цих управлінських практик під впливом розвитку зазначених технологій, сфера управління сучасним містом у нових умовах потребує суттєвих змін у підходах до планування розвитку території, насамперед з використанням моделі «розумного міста».

Використання нових підходів і програм в підготовці фахівців для місцевого самоврядування дозволить посилити адресність в підготовці управлінців, подолати вибірковість та безсистемність наукових досліджень у сфері функціонування держави і підготовки державних службовців сформувати кадровий ресурс для здійснення різнопланової експертної діяльності та підвищити мотиваційну складову слухачів та студентів, зменшити формальність підготовки службовців.

Микола МАЛАНЧІЙ

*к.держ.упр., Адміністрація Державної
Прикордонної служби України*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Вектори розвитку кадрового потенціалу сектору безпеки та оборони України визначаються Стратегією національної безпеки України та іншими стратегічними документами. Зокрема, Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року, спрямована на: набуття спроможностей Збройних Сил для ефективного досягнення євроатлантичних стандартів та критеріїв, необхідних для набуття членства в НАТО; реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Із часів відновлення державності України розвиток спроможностей сектору безпеки і оборони не був одним із пріоритетів політичного керівництва держави. Виконання найважливіших завдань відбувалося в складних соціальних та економічних умовах. Останні роки через військовий конфлікт Україна перебуває в загостреній безпековій ситуації. Це вимагає, насамперед, перегляду підходів до забезпечення стійкості органів безпеки та оборони.

За таких умов чинна роль МВС України полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки на території України та фактору стримування подальшого поширення російської агресії в європейському регіоні.

Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р, є логічним кроком розбудови та подальшої трансформації системи МВС, яка є продуктом інклюзивної державної політики, що спрямований на реалізацію потреб населення та розбудову безпечної європейської держави.

Ці стратегічні документи визначають місію Сил безпеки та оборони України.

Крім місії, необхідно визначити цінності – вічні принципи, якими керуватимуться Сили безпеки та оборони. Вони мають відображати глибокі переконання, які поділяє особовий склад і які проявляються в їх повсякденній поведінці. На наш погляд, базою для формування цінностей можуть служити «Стандарти доброчесності», які містяться у Програмі розбудови доброчесності для підвищення ефективності відомств оборони та безпеки країн-учасниць НАТО.

У цілому світові тенденції розвитку кадрового потенціалу сектору безпеки та оборони дозволяють виділити кілька основних напрямків вдосконалення державного управління в даній сфері.

По-перше, в найближчі роки повинна бути проведена активна законодавча робота зі створення дієвого правового механізму службової діяльності в органах безпеки та оборони.

По-друге, необхідне комплексне вдосконалення системи державного управління кадровими процесами в органах безпеки та оборони, що передбачає, перш за все, підвищення ефективності системи управління кадровою роботою на основі чіткої функціональної і організаційної побудови підсистем управління кадрами на всіх рівнях сектору безпеки та оборони з урахуванням правомірного поєднання законних інтересів України та її громадян. При цьому, на думку провідних вчених, подібного роду процеси повинні супроводжуватися вирішенням питань створення сучасної єдиної системи зв'язку, передачі і отримання оперативної і достовірної кадрової інформації; комплексного систематизованого аналізу кадрової ситуації і прогнозування кадрових процесів насамперед в органах безпеки та оборони.

Важливим напрямком удосконалення кадрової політики є проведення наукового аналізу в процесі вироблення управлінських рішень і прогнозування кадрової ситуації. При цьому найретельнішому вивченню повинні бути піддані статичні і динамічні показники стану кадрового потенціалу сектору безпеки та оборони. Повинні бути детально проаналізовані загальні і регіональні потреби органів безпеки та оборони в кадрах, в тому числі в спеціалістах з різним освітнім рівнем. Глибокого вивчення і опрацювання потребують кваліфікаційні вимоги до посадових осіб органів безпеки та оборони різного посадового рівня, кандидатів на службу і навчання в освітні установи органів безпеки та оборони; зміст професійної освіти, науково-педагогічного потенціалу наукових і освітніх установ сектору безпеки та оборони. При цьому важливими напрямками кадрового менеджменту є вироблення оптимальних критеріїв і показників оцінки роботи з особовим складом, в тому числі результатів вивчення громадської думки про діяльність посадових осіб сектору безпеки та оборони. Значна увага повинна приділятися питанням науково-методичного забезпечення кадрової роботи, вивчення і впровадження передового вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з персоналом сектору безпеки та оборони. Це дозволить забезпечити

упереджувальний характер реагування на негативні зміни кадрової ситуації, а також створити надійний механізм управління кадровими процесами.

По-третє, оптимізація управління кадровими процесами передбачає здійснення якісної модернізації інформаційного та аналітичного забезпечення управління кадрової роботи на основі створення єдиного інформаційного простору кадрових апаратів органів сектору безпеки та оборони і розробки інформаційно-аналітичної системи забезпечення прийняття управлінських рішень. Це дозволить здійснити: накопичення статистичної інформації (у вигляді електронного досьє) про кадровий склад сектору безпеки та оборони; інформаційну підтримку профорієнтаційної роботи з учнівською молоддю, підготовку її до служби в органах безпеки та оборони; оптимізацію управління просуванням по службі співробітників з урахуванням їх професійних і особистісних якостей; скорочення відтоку кваліфікованих кадрів за рахунок підбору можливих оптимальних варіантів їх переходу в інші служби і підрозділи, а в окремих випадках і в інші органи сектору безпеки та оборони; керованість процесами руху кадрів і працевлаштування співробітників, які досягли граничного віку перебування на службі; забезпечення доступу до єдиної нормативної бази кадрової роботи.

Вікторія НЕЗЯТЬ

аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

На сучасному етапі здійснення масштабних політичних, соціально-економічних, адміністративних перетворень в українському суспільстві, формування нової парадигми державного управління значна увага приділяється становленню та розвитку ефективної моделі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Оптимізація органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх кадрового корпусу стала одним із ключових, пріоритетних завдань, тому що, саме від професійної діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, залежать функціонування всієї суспільно-політичної системи і реалізація намічених реформ, які забезпечать становлення України як високо розвинутої, правової європейської держави з високим рівнем життя та соціальної стабільності.

Питання про зміст державної політики у сфері кадрового забезпечення – основне методологічне питання державного управління. Як свідчить історична практика, формування державної політики, однією

зі складових якої є кадрова політика, – це постійний безперервний процес, під час якого кожна держава на конкретному етапі розвитку переглядає, доповнює, уточнює стратегію і тактику свого розвитку. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, що передбачають послідовне здійснення низки законодавчих, організаційно-управлінських, науково-дослідницьких заходів тощо, при реалізації яких важливо зберегти оптимальне співвідношення новацій та спадкоємності, перспективності та прагматизму [1, с. 13].

Держава, виступаючи головним суб'єктом формування і реалізації кадрової політики, визначає мету та завдання останньої, виробляє принципи її здійснення; ідентифікує місце і роль кадрів у суспільстві, нормативно-правові засади та критерії оцінки їх діяльності; створює систему механізмів розвитку кадрового потенціалу, удосконалення його професіоналізму, морально-етичних якостей.

Якщо в індустріальну епоху основними теоріями підготовки кадрів виступали концепції класичного менеджменту, що розглядали працівника як виконавця, що діє за принципом «стимул – реакція» (теорія раціональної бюрократії М. Вебера, концепція політехнічної освітньої підготовки), то сучасна кадрова політика значно розширює та інтелектуалізує підходи до підбору, підготовки, розстановки працівників та управління ними.

Науково-методологічну основу сучасної кадрової політики становить кілька груп концепцій. Найбільш важливими серед них виступають концепції кадрів, концепції політики й концепції розвитку суспільства [2, с. 45]. Охарактеризуємо їх нижче.

Групу концепцій кадрів становлять:

I. Теорія трудових ресурсів, що формувалася в умовах індустріального суспільства. Її зміст – максимальна мобілізація й найбільш ефективно використання кадрів, що виступають управлінським ресурсом.

Варто наголосити, що теорія трудових ресурсів сьогодні набуває певної актуальності в Україні, оскільки наша держава увійшла в демографічну кризу, коли смертність значно перевищує народжуваність. Доцільність застосування окремих елементів досліджуваної теорії також поглиблюється на фоні практичної відсутності загальнодержавної демографічної, сімейної та репродуктивної політик.

II. Теорія кадрового менеджменту, що становить наукову базу управління кадрами, їх підготовки, відбору, організації, розподілу, просування тощо. Кадрова політика принципово відрізняється від кадрового менеджменту. Якщо метою менеджменту є задоволення потреби організації у кваліфікованих кадрах і ефективно їх використання з урахуванням можливостей самореалізації кожного працівника в межах даної організації [3, с. 8], то кадрова політика має своїм об'єктом власне кадровий менеджмент. Вона вирішує питання його місця й ефективно реалізації, тенденцій розвитку, його відповідності завданням влади.

III. Теорія людського капіталу, що орієнтована на розгляд персоналу як носія інтелектуального, соціального, морального, професійного й іншого капіталів, які цілеспрямовано формуються в індивіді. Ця концепція передбачає інвестування ресурсів роботодавця в індивіда, його робоче місце, виробничу організацію, що забезпечує високий виробничий ефект від діяльності даного працівника. При цьому індивід розглядається як основний засіб вдосконалення виробництва: чим більші інвестиції, тим більший виробничий ефект. Завдання полягає в тому, щоб вироблений індивідом капітал перевищував вкладений у нього.

На відміну від індивіда в індустріальному суспільстві, індивід у сучасному суспільстві виступає особистістю зі своїми інтересами, цінностями й можливостями. Тому сучасна кадрова політика не повинна бути політикою механічного переміщення й просування кадрів. Вона повинна використовувати потужні стимули, ґрунтуватися на системі соціальних контрактів індивіда з державою, з місцевими органами виконавчої влади й іншими суб'єктами кадрової політики. При цьому основу цих контрактів повинна становити життєва програма індивіда, кар'єрограма, що відображає основні етапи його життєвого шляху й кар'єрного росту. Соціальні контракти повинні укладатися відразу ж після закінчення середньої школи в найбільш важливих сферах відповідальності суб'єктів кадрової політики й регулюватися законом, містити права та обов'язки сторін і забезпечуватися ресурсами.

Ефективність функціонування будь-якого суспільства визначається можливістю відтворення й реалізації людського потенціалу – складного інтегрального утворення, що містить у собі фізичні, психічні, інтелектуальні, освітні й інші характеристики індивідів, які відіграють винятково важливу роль у формуванні суспільного багатства.

IV. Теорія кадрового потенціалу розглядає кадри як сукупність засобів, запасів, джерел які мають здатність накопичуватися й реалізовуватися з певною метою. Ця теорія становить основну парадигму кадрової політики, метою якої є двоєдиний процес: нагромадження й реалізація кадрового потенціалу. Ця концепція орієнтується на такі інвестиції в індивіда, які розвивають його можливості.

Раціональні елементи усіх вищенаведених теорій необхідно використовувати при розробці сучасної державної кадрової політики. Етапами останнього процесу є:

- розробка кадрової доктрини;
- розробка концепції державної кадрової політики, визначення її змісту (системи цілей, пріоритетів, принципів тощо);
- розробка програм (цільових, комплексних та ін.);
- складання та налагодження механізмів реалізації кадрової політики, вирішення її окремих проблем [4, с. 293].

Отже, перш ніж визначати шляхи та засоби вирішення конкретних кадрових проблем, важливо визначити засади та концептуальні позиції

державної кадрової політики, її місце і роль у загальній державній політиці. У теоретичному обґрунтуванні та визначенні змісту державної кадрової політики необхідно насамперед сформулювати кадрову доктрину як вихідну концептуальну ідею.

Головний задум, базова ідея сучасної державної кадрової політики має віддзеркалюватися в зміні взаємовідносин держави та особи, в гарантованому забезпеченні конституційного права громадянина на свободу вибору місця, роду та часу своєї трудової діяльності. Сутність нової кадрової доктрини полягає в тому, що держава та особа – соціальні партнери в професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особистості. Досягнення гармонійного сполучення інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів – визначальний принцип у сучасній кадровій діяльності [4, с. 296].

Державна кадрова політика реалізується за допомогою спеціально розроблених технологій і методів підбору та просування кадрових працівників державної служби, обміну кадровою інформацією, прогнозування потреб у професійних кадрах державних службовців, оцінки персоналу, його атестації, формування команд для вирішення визначених завдань. Державна кадрова політика призначена прогнозувати майбутнє, визначати стратегічне бачення формування професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначати цілі і пріоритети кадрової діяльності [5, с. 125 – 126].

Розробка концептуальних засад і на їх базі науково обґрунтованої державної кадрової політики є об'єктивною потребою українського суспільства та важливою умовою успішного реформування адміністративної системи України, переходу до демократичних принципів управління соціальними процесами, а також найважливішою передумовою зміцнення держави.

Велике значення у формуванні та реалізації державної кадрової політики належить центральним і місцевим органам влади, які є носіями певних повноважень, прав і обов'язків щодо її вироблення та реалізації, і які безпосередньо втілюють в життя завдання та реалізують функції державного управління. Виникає необхідність розробки нових підходів до кадрової політики в органах публічної влади, формування їх кадрового забезпечення впливає зі змісту тих завдань, які стоять сьогодні перед державою. Слід виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і мали випереджальний характер.

Список використаної літератури

1. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток: Монографія [Текст] / В. М. Олуйко / За ред. Н. Р. Нижник та Г. І. Лелікова. – К.: Наук. світ, 2001. – 237 с.

2. Кадрова політика і державна служба: Конспект лекцій. У 2-х част. / Уклад. С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 265 с.

3. Щекин Г. В. Организация и психология управления персоналом / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 2002. – 832 с.

4. Державна служба: навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – К. : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.

5. Мельниченко В. І. Реформування державної кадрової політики як чинник стабілізації державного управління / В. І. Мельниченко // Вісник Хмельницького університету управління і права. – 2013. – Спец. випуск, № 2. – С. 125 – 126.

Ольга ОХОТНИКОВА

*аспірантка кафедри публічного
адміністрування Міжрегіональної
академії управління персоналом*

СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ ВІДПОВІДНО ДО МЕРИТОКРАТИЧНОГО ПРИНЦИПУ

На сьогодні формування та розвиток управлінської еліти є важливою.

Управлінська еліта в Україні формується за формальними ознаками без врахування досягнень, знань, вмінь, навичок, а в більшості випадків залежно від політичної прихильності. Це звичайно, відображається на якості державно-управлінських рішень, реалізації реформ в системі публічного управління. Тому питання забезпечення меритократичного принципу при призначенні на посади керівників органів влади, їх заступників набуває важливого значення [1].

Меритократія як механізм формування управлінської еліти – це система ранньої селекції, відбору, добору та раціонального розподілу кадрів в системі публічного управління, постійна цілеспрямована державна опіка над найталановитішими та перспективними кадрами незалежно від соціального становища, для поповнення кадрового складу управлінської еліти.

В даний час принцип меритократії виступає важливим механізмом і дієвим перетворенням всього соціуму і держави в цілому. Результативне оновлення управлінської еліти матиме місце при впровадженні принципу меритократії, що дозволяє провести в життя обставини, при яких особисті здібності службовців, їх знання, навички та вміння дозволять зайняти їм гідне місце на службі.

Формування управлінської еліти за меритократичним принципом повинно починатися з відбору талановитої молоді після школи, далі повинно здійснюватися підготовка фахівців саме для діяльності в органах

влади. Тобто таке планомірне та системне формування управлінської еліти надасть можливість залучити до публічного управління найталановитіші, професійні кадри, розвинути їх та мати якісний кадровий потенціал управлінської еліти.

Таким чином, до основних елементів моделі формування управлінської еліти відповідно до меритократичного принципу слід віднести наступні:

- 1) селекція талановитої молоді після школи;
- 2) навчання талановитої молоді;
- 3) стажування;
- 4) проходження практики в державних органах влади;
- 5) підвищення кваліфікації;
- 6) саморозвиток персоналу;
- 7) мотивація кадрів;
- 8) кар'єрне зростання;
- 9) багаторазове оцінювання як механізм відбору талановитих та обдарованих кадрів.

Зазначену модель формування управлінської еліти відповідно до меритократичного принципу можна зобразити у такий спосіб (рис.).

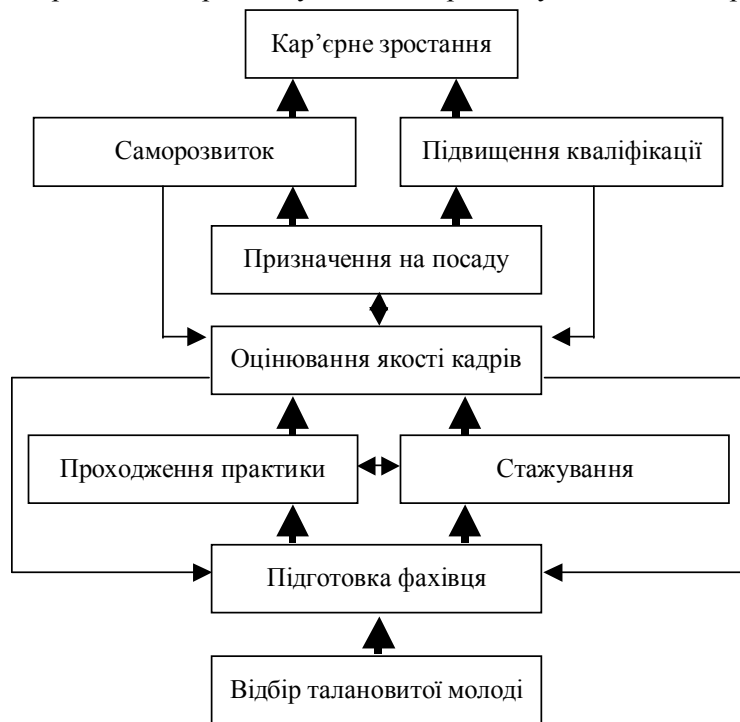


Рис. Модель формування управлінської еліти відповідно до меритократичного принципу

Перший етап – це відбір талановитої молоді після закінчення школи. Потрібно розробити відповідні тести для визначення здатностей молоді працювати на управлінських посадах.

Наступний (другий) етап професійна підготовка талановитої молоді.

Третій етап моделі формування управлінської еліти - етап оцінювання. Оцінювання передбачає процес співвідношення складових елементів, що аналізуються, з деяким еталоном, оцінювання якостей особи – це співвідношення основних особистісних, професійних якостей з основними вимогами [2, с. 132].

Таким чином, після навчання майбутні фахівці проходять оцінювання з метою здійснення ще одного відбору та визначення тих осіб, які будуть проходити стажування та практики.

Четвертий етап формування управлінської еліти – це проходження стажування. Стажування – це основа закріплення знань та навичок на практиці. Після проходження студентом професійного навчання та відповідного оцінювання керівником органу державної влади формує план стажування майбутнього фахівця з метою визначення його придатності до даної сфери діяльності, визначення його здібностей та професійних навичок.

П'ятий етап передбачає проходження оцінювання отриманих навичок під час практики та стажування, а також визначення придатності фахівців працювати в цьому органі державної влади та на цій посаді. Крім того, зазначений етап оцінювання передбачає відбір талановитих кадрів з найкращими показниками оцінювання для внесення їх у резерв з метою формування з них управлінської еліти.

Наступний (шостий етап) – призначення на посаду фахівця.

Сьомий етап формування управлінської еліти – це постійний моніторинг якостей фахівців, які працюють в системі публічного управління з метою відбору найкращих для формування управлінської еліти.

Восьмий етап – підвищення кваліфікації та саморозвиток фахівців під час перебування на посадах в системі публічного управління.

Саморозвиток – безперервний процес, у якому під впливом визначення мотивів ставляться і досягаються конкретні цілі за допомогою зміни власної діяльності чи зміни себе [3]. Таким чином, саморозвиток – процес, при якому досягаються особистісні зміни, а також найкращі результати в роботі.

Дев'ятий етап – це знов оцінювання вже досягнутих результатів перебування на посаді та вирішення питання кар'єрного зростання.

Десятий етап формування управлінської еліти – кар'єрне зростання та призначення на керівні посади.

Таким чином, формування управлінської еліти за меритократичним принципом відбувається поетапно протягом всієї кар'єри службовця.

Список використаної літератури

1. Меритократія – главный принцип отбора на государственную службу. – Режим доступу: <http://nomad.su/?a=3-200908190320>.
2. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія / О. І. Пархоменко-Куцевіл. – К. : ФАДА ЛТД, 2010. – 296 с.
3. Чорнобиль І. Сучасні підходи до питання саморозвитку державних службовців І. Чорнобиль // Демократичне врядування / – 2013. – № 2. – Режим доступу: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/Chornobyl.pdf.

Олександр ПОГОРІЛИЙ

*студент 4-го курсу Університету
митної справи та фінансів*

ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

На сучасному етапі формування державності України, слід виділити особливу значимість фінансового контролю в сфері державної служби. Недооцінка ролі фінансового контролю призводить до значних порушень і зловживань в сфері фінансових відносин державних службовців. Питання підвищення його ефективності є актуальним не тільки для сучасної юридичної науки, а й для практичного впливу на правовідносини, які виникають у сфері державної служби, оскільки фінансовий елемент контролю дозволяє суттєво впливати на процес здійснення управлінської діяльності. Для вирішення цих проблем необхідно вдосконалювати засоби діяльності державних службовців, шукати шляхи щодо його підвищення, сформувати дієвий механізм впливу.

Фінансовий контроль у сфері державної служби є необхідною умовою ефективності управління фінансовими відносинами. Сутність та значення фінансового контролю полягає у тому, що при його здійсненні в сфері державної служби перевіряються:

1. Дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування встановленого правопорядку процесу фінансової діяльності.
2. Обґрунтованість ефективного та раціонального використання державних ресурсів, законності та правильності їх витрачання.
3. Виконання фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування, організаціями та громадянами.

Таким чином, значення фінансового контролю в цьому напрямку полягає в забезпеченні належної роботи державних органів та їх апарату, кожного керівника, службової особи. Він є важливим фактором, який дисциплінує поведінку службовців апарату держави, органів місцевого самоврядування, сприяє ефективній роботі державних і недержавних

інституцій, удосконаленню державної служби. Звідси випливають завдання фінансового контролю в сфері державної служби:

1. Неухильне дотримання законності й дисципліни в діяльності працівників підконтрольних органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та підзаконних актів.

2. Перевірку своєчасності та повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування; дотримання правильності здійснення фінансових операцій, зберігання коштів і матеріальних засобів.

3. Запобігання порушенню законності в сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріального збитку.

4. Виявлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності.

5. Підвищення його ефективності, більш ощадливе використання матеріальних і грошових ресурсів.

Місце Президента України в здійсненні фінансового контролю визначається його статусом глави держави. Він здійснює свої контрольні функції підписуючи Закони України про державний бюджет на відповідні роки. Необхідно зауважити, що на сьогодні такий різновид загальнодержавного фінансового контролю, як президентський, в Україні ще остаточно не сформувався. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби.

До повноважень Верховної Ради України, відповідно до Бюджетного кодексу України, належить контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу, зокрема заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, а також звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України, контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету. Верховна Рада України, згідно чинного законодавства, визначає державну політику в сфері державної служби.

Кабінет Міністрів України повсякденно керує державними фінансами та паралельно здійснює загальний фінансовий контроль, розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку країни; здійснює та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; забезпечує проведення фінансової, інвестиційної та податкової політики.

До найважливіших напрямів удосконалення фінансового контролю в державно-службовій сфері слід віднести:

1. Чіткого регламентування функції, права та відповідність фінансових органів при погодженні кошторисів витрат і штрафних розписів, внесення змін до них.

2. Запровадження нових та вдосконалення чинних нормативів щодо планування видатків і використання бюджетних коштів та матеріальних цінностей.

3. Визначення предмету та обсягу контролю, який мають здійснювати головні розпорядники бюджетних коштів, фінансові органи, та органи Державного казначейства. Встановити відповідальність службових осіб за невиконання чи неналежне виконання цих функцій.

4. Підвищення дієвості контролю з боку органів казначейства в координації з органами виконавчої влади.

5. Удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю, створення сучасної науково-дослідної та навчальної бази за міжнародними зразками.

В Україні процес становлення фінансового контролю в сфері державної служби ще не завершено та потребує подальшого серйозного розвитку. Діюче законодавство, яке стосується організації здійснення фінансового контролю в Україні, потребує систематизації. Загальні положення, що стосуються різних видів фінансового контролю, слід об'єднати в одному єдиному нормативному акті – Законі України про фінансовий контроль в сфері державної служби, який визначатиме загальні принципи здійснення контролю, його завдання, органи фінансового контролю, їх повноваження тощо.

Сергій СЕРЬОГІН

*д. держ. упр., професор,
директор ДРІДУ НАДУ,*

Заслужений діяч науки і техніки України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Питання удосконалення організації владних відносин в Україні актуалізують потребу формування інституту публічної служби, який би об'єднав різноманітні види і типи служб, що до цього часу напівавтономно співіснують в системі державного управління і не підпадають під дію Закону України «Про державну службу» [1]. Така ситуація досить часто призводить не тільки до різночитань щодо правового, статусного, інституціонального, соціально-економічного тощо оформлення стану посадових осіб, які досить часто виконують однорідні функції в різнопідпорядкованих галузевих установах державного управління, а й створення зони потенційних конфліктів в самій системі державного управління. Адже навіть не тільки класифікація, система звань, рангів в цих службах може суттєво різнитися, а й такі важливі питання як грошове утримання, соціально-побутове забезпечення посадових осіб регулюються окремо в межах їх організаційної приналежності.

Проблема посилюється в умовах децентралізації влади в Україні, коли на провідні позиції виходить місцеве самоврядування, що представляє собою потужний інститут публічної влади, який отримує нову ресурсну базу шляхом делегування від держави.

Як наголошує більшість дослідників термін «публічна служба» є у вітчизняній науці досить новим. З початку дев'яностих років минулого століття як у науковій так і в юридичній літературі широкого вжитку набуло поняття «державна служба», що знайшло своє правове оформлення у окремому Законі «Про державну службу» (1993 р.). Сьогодні єдиним законодавчим актом, який містить дефініцію поняття «публічна служба», залишається Кодекс адміністративного судочинства України (2005 р.), у якому публічна служба визначається як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2, ст. 446].

Як відзначають автори [3] публічна служба як регулюючий елемент соціальної системи, що є невід'ємним атрибутом держави, детермінується різними факторами, насамперед, політичним, соціальним і економічним ладом. При цьому від рівня організації соціальної системи залежить своєрідність комплексу інститутів, що втілюють публічну службу. Так, соціокультурне середовище формує особливості норм, процедур, традицій служби. Історико-ситуативні моменти накладають відбиток на вибір методів, засобів і стилю, тобто на режим функціонування публічної служби. Екстраполюючи ці роздуми на ідею побудови громадянського суспільства й правової держави, слід особливо відзначити вагомість принципів організації публічної служби в їх сучасному формулюванні, їх громадянський зміст та форми й методи взаємовідносин між різними складовими частинами інституту публічної служби, їх конструктивну (партнерську) чи деструктивну (конфліктно-антогоністичну) сутність.

Виходячи з зазначених позицій узагальнимо, що, в умовах реформування владних відносин в Україні, публічна служба як складне соціальне явище та всеохоплюючий владний інститут професійної служби в різноманітних суб'єктах публічної влади, працівники яких наділені публічно-правовим статусом, потребує свого інтегруючого правового визначення, адже всі види служб мають низку спільних професійних ознак. Зокрема це стосується наявності таких принципів в першу чергу як публічність, верховенство права, відкритість, професіоналізм.

Тому у якості рамкових юридичних умов є підстави пропонувати розробку й прийняття закону про публічну службу в Україні, який би визначав розподіл сфер впливу, межі обов'язків, повноважень і відповідальності між всіма складовими частинами системи публічної

служби, незалежно від функціональних, галузевих, територіальних чи інших ознак.

Список використаної літератури

1. Про державну службу: Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
2. Кодекс адміністративного судочинства // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 36, 37. – Ст. 446.
3. Публічна служба: системна парадигма: кол. моногр. / К. О. Ващенко, С. М. Сербогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна [та ін.]; за заг. ред. С. М. Сербогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.

Наталія СОРОКІНА

*к. держ. упр., доцент, докторант
кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ*

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Вказуючи на домінуючу роль діяльності державних службовців у втіленні завдань і функцій держави, важливо наголосити на необхідності забезпечення реформування інституту державної служби відповідно до сталих тенденцій європейського врядування на засадах гуманізму. Безперечно, самого лише визнання вагомості професійної етики недостатньо. Одним з дієвих заходів підвищення авторитету державної служби в суспільстві, протидії корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання питань професійної етики державної служби.

Етичні засади державної служби України закріплюються в багатьох нормативно-правових актах України. Зокрема, в Конституції України, Законі України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил етичної поведінки державних службовців», Наказі Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та ін.

В Загальних правил етичної поведінки чітко визначено, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають дбати про авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Під час виконання своїх посадових обов'язків вони зобов'язані неухильно дотримуватись загальноновизначених етичних норм

поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та [1]. Отже, саме такі норми поведінки має очікувати громадянське суспільство від державних службовців.

Треба відзначити, що питання вироблення та запровадження в роботу органів державної влади етичних засад традиційно було одним з важливих об'єктів дослідження як у світовій, так і вітчизняній науці. Зокрема, американці надають дуже великого значення питанням професійної етики державних службовців. Вперше в США Кодекс етики урядової служби з'явився в 1958 р. У США існує безліч актів, кодексів і етичних приписів для службовців, причому кожна гілка державної влади має свій кодекс поведінки і свої спеціально створені органи з контролю, збору інформації, а, у разі виявлення порушень, і свої каральні служби. В США існують онлайн-тренінги для представників Державної комісії з етики, онлайн-тренінги та тестування для усіх співробітників виконавчої гілки влади [3, с. 117].

Також цікавим є досвід Королівства Нідерландів щодо забезпечення етичної поведінки державних службовців. Суттєвою особливістю сучасної державної служби Нідерландів є функціонування Бюро забезпечення етики та доброчесності у сфері державного управління – BIOS (далі – Бюро), яке було засновано в якості структурного підрозділу Міністерства внутрішніх справ Королівства Нідерландів в 2006 р. для надання допомоги державним органам у зміцненні своїх стратегій доброчесності. Бюро розробило кілька інструментів реалізації стратегії, серед яких слід виділити такі, як: «кубик добропорядності» – набір проблемних ситуацій етичного характеру, що зустрічаються на державній службі, які чиновники повинні вирішити на користь доброчесності. Записуються на CD і розсилаються у державні органи для навчання персоналу; SAINT – інструмент самооцінки доброчесності службовців, який може бути використаний державними і муніципальними органами влади для визначення головних ризиків і слабких місць. Інструмент був розроблений співробітниками Бюро спільно з муніципалітетом міста Амстердама і Національною Рахунковою палатою; рамкові положення для проведення адміністративного розслідування (можливих) порушень доброчесності [2].

Вищезазначене свідчить, що на рівні нормативно-правових документів практично неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки державних службовців. Адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами, оскільки регулюються нормами моралі, що й обумовлює необхідність розробки сучасних морально-етичних норм поведінки державного службовця. Крім того, залишається актуальним питання: змусити виконувати закони. Тому що визначення правил, не гарантує і не забезпечує автоматичну зміну

поведінки. Отож, не викликає сумніву той факт, що найкращою гарантією запобігання зловживанням владою, корупції й іншим службово-етичним порушенням є особисті достоїнства та високі моральні якості службовця і, насамперед, професійна честь та професійний обов'язок.

Список використаної літератури

1. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

2. Кукуля А. Система впровадження норм службової етики: міжнародний досвід / Національне агентство з питань запобігання корупції: презентація матеріалів від 21 березня 2017 року. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/>.

3. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія / М. І. Рудакевич. – Т. : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.

Лариса ТИМОФЄЄВА

старший викладач кафедри конституційного та муніципального права юридичного інституту ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

З часів абсолютизму існує історія державних чиновників. Закон України «Про державну службу» оновлений відповідно до вимог сучасності переконливо декларує громадянину України одне з ключових прав людини – право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб, не просто відтворюючи надважливу норму Загальної декларації прав людини. Проте, на жаль, ні сучасне українське суспільство, ні реформатори, виявились не готовими гідно сприймати державного службовця, який був готовий служити Україні і все своє свідоме життя присвятив державній службі, працюючи в умовах правосуддя перехідного періоду.

Зокрема до категорії державних службовців належать працівники органів державної реєстрації актів цивільного стану, які, як відомо за правилами ієрархії, підпорядковані Міністерству юстиції України. Зазначеним міністерством з метою апробації європейських стандартів у сфері реєстрації актів цивільного стану ініційовано запровадження пілотного проекту «Шлюб за добу», що діє в Україні на підставі Розпорядження Кабінету міністрів України «Про запровадження реалізації пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу» №502-р

від 13.07.2016 р. [3], та успішно суперечить нормі ч.1 ст.32 Сімейного кодексу України № 2947-III від 10.01.2002 р. [1], яка передбачає державну реєстрацію шлюбу після спливу місячного терміну з дня подачі відповідної заяви. На жаль, прийняття нових нормативно-правових актів, що викликають сумніви у їх законності, та невпорядкування законодавчої бази опісля протягом уже двох років, окрім створення відвертих правових колізій, породжує негативне публічне та соціальне явище, яке полягає у відсутності поваги до статусу державного службовця.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про державну службу», кожен державний службовець має дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки, поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина [2].

На жаль, суспільне бачення державної служби спотворено. Потрібно починати реформування державної служби, не з перейменування відділу кадрів на службу персоналу, не зі створення відкритих офісів типу «Openspace», а з підвищення суспільної цінності та значущості державного службовця. На жаль, наразі відсутній реальний механізм захисту державного службовця від проявів неповаги та приниження.

На прикладі інформації на офіційному сайті Міністерства юстиції України про відкриття Openspace у різних містах України, зокрема в Обухові ? вересень 2018 року [5], під досягненнями європейської якості по суті подана гарна картинка, яка на жаль не несе фактичного новаторства та спрощення процедури документування громадян. Таким чином ховаються прогалини в законодавстві, його невідповідність вимогам сучасності, що по суті абсолютно не вирішує існуючі проблеми, а додає нових. Постає питання, як громадянин реально може отримати документи про реєстрацію актів цивільного стану (свідоцтво або витяг з Державного реєстру актів цивільного стану громадян) не за місцем складення відповідного актового запису цивільного стану за 3 ? 30 хвилин, як позиціонує Начальник Головного територіального управління юстиції у місті Києві Станіслав Куценко. Інструкція з ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян передбачає: на підставі актового запису, складеного в електронному вигляді, реєстратор повторно видає свідоцтво про державну реєстрацію акту цивільного стану після отримання від відділу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем складання актового запису цивільного стану підтвердження про відповідність відомостей у Реєстрі даним актового запису цивільного стану (абз. 2 п. 2.1.7 глави 2.1 розділу II Інструкції) [4]. Витребування та направлення зазначеного підтвердження здійснюються в день надходження запиту (п. 3.11 розділу III Інструкції) [4]. Звісно, запит та підтвердження теоретично можна встигнути відпрацювати за містичні 30 хвилин за умови відсутності у спеціаліста громадян на прийомі, що з огляду на навантаження та відвертий дефіцит працівників на місцях буває вкрай рідко, адже не просто так Інструкція з ведення ДРАЦСГ і

передбачила строк надання відповіді – 1 день, що більш реально та об'єктивно. Виходить: працівник повинен зупинити прийом громадян на місцях і терміново надавати підтвердження на запит, що надійшов від «Openspace»? Для запровадження миттєвого обслуговування громадян варто було б відмінити норму, що передбачає необхідність отримання підтвердження відповідності відомостей паперового носія електронному. Звісно, якість внесення даних не ідеальна, з огляду на плановість та обсяги оцифровки даних, що ставилися перед відділами ДРАЦС свого часу, трапляються помилки і тому-то передбачене обов'язкове підтвердження. Якщо ж відмінити обов'язковість підтвердження на разі не є можливим, то варто додати штатну одиницю, яка б займалася виключно відпрацюванням запитів, не поєднуючи первинну реєстрацію з повторним документуванням громадян, походами в пологові для прийому заяв на видачу свідоцтв про народження та відпрацюванням запитів. Адже абсолютно не на користь авторитетності реформ виникає питання: чи на комфортні умови обслуговування мають право виключно відвідувачі «Openspace», а у звичайному відділі ДРАЦС громадяни можуть зачекати? Питання лишається відкритим. Це питання є краплею в морі, морі того, що потребує доопрацювання, удосконалення, приведення у відповідність до вимог часу та впорядкування законодавчої бази. Із-за надмірної кількості законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді, депутати не встигають приймати потрібні для врегулювання суспільних відносин закони.

Насправді це є проблемою загальнонаціонального масштабу, яка нівелює прагнення створити європейську Україну, поки не сформована європейська модель суспільної свідомості і не стимулюється плідна праця державного службовця через заробітну плату.

У переважній більшості європейських країн, на державній службі, платять менше ніж у приватному секторі. Інша ситуація в Республіці Сінгапур, що, на нашу думку, варта наслідування Україною. Основу державної служби Сінгапуру складає принцип управління, відповідно до якого керівні пости повинні займати люди, незалежно від їх соціального чи економічного походження. Державний службовець Сінгапуру має високий рівень заробітної плати. Таким чином, ця держава отримала можливість запрошувати до себе найкращих менеджерів світу.

Список використаної літератури

1. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21 – 22. – Ст. 135.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
3. Про запровадження реалізації пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 502-р // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 57. – Ст. 78.

4. Про затвердження Інструкції з ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян: наказ Міністерства юстиції України від 24 липня 2008 р. № 1269/5 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 56. – Ст. 93.

5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/galleries/ministr-yustitsii-pavlo-petrenko-vidkriv-suchasniy-ofis-z-nadannya-poslug-u-sferi-reestratsii-aktiv-tsilnogo-stanu-evropeyskoi-yakosti-openspace-obuhiv-11-veresnya-2018-roku>.

СЕКЦІЯ 3

Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України

Андрій БАКАЙ

*аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕДИЧНОГО ПОСТАЧАННЯ В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ ТА ІНШИХ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

На початку бойових дій на сході країни перед відомчими органами управління медичним забезпеченням сил оборони України гостро постали завдання щодо комплектування підрозділів та відомчих лікувальних закладів засобами індивідуального медичного захисту, виробами медичного призначення, лікарськими засобами, медичним устаткуванням з метою надання медичної допомоги гарантованого державою рівня та стабільного функціонування підрозділів медичного забезпечення, контролю ефективності та раціональності використання матеріальних медичних ресурсів.

Не торкаючись сутності питання організації медичного забезпечення, при забезпеченні заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій мирного та воєнного часу, а також медичного постачання в умовах мирного часу, особливого періоду, надзвичайного стану, інших кризових ситуацій слід зазначити, що для надання повного спектру послуг з медичного захисту населення надзвичайно важливим є формування та швидке й адекватне поповнення резервів лікарських засобів і виробів медичного призначення.

Варто зазначити, що система медичного постачання під час проведення ООС (АТО) за період свого формування і становлення як системи управління медичними логістичними ресурсами за спеціальними варіантами використання пройшла ряд трансформацій, але більшість проведених заходів адміністративного впливу фактично не дали очікуваних результатів [3].

Слід акцентувати увагу, що Законом «Кодекс цивільного захисту», Законом України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997р. № 51/97-ВР, Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2001р. № 308 «Про порядок створення і використання резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків» [2] передбачено створення матеріальних резервів центральними органами виконавчої влади, що забезпечує формування і

реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (оперативний матеріальний резерв) та іншими центральними органами виконавчої влади (відомчий матеріальний резерв) для забезпечення потреб України в особливий період та забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [1].

У той же час, обсяги та норми накопичення лікарських засобів, розрахунки потреби в коштах на поповнення (оновлення) витратного майна та витрачених запасів, номенклатура та норми накопичення лікарських засобів, виробів медичного призначення та медичного обладнання відомчого та регіонального резервів для запобігання та ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, а також номенклатура лікарських засобів і виробів медичного призначення лікувально-профілактичних закладів затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.08.2001 року № 331 «Про затвердження номенклатури резервів лікарських засобів, виробів медичного призначення та медичного обладнання» затверджено тільки на мирний час.

Медичне постачання військових частин, медичних підрозділів та, нажаль, в меншій мірі цивільного населення адміністративних територій зони проведення ООС (АТО), перш за все, є складовою відомчих систем медичного забезпечення та поєднує комплекс заходів, спрямованих на своєчасне та повне забезпечення потреб в медичному майні, апаратурі і техніці. Відомчі логістичні ресурси територіально розлагоджені та використовуються безпосередньо на потреби відомчих служб охорони здоров'я. Питання сумісного використання матеріальних ресурсів медичної номенклатури законодавчо не визначені.

Тобто, функціонування системи медичної логістики в умовах різних правових режимів в державі має базуватися на науково-обґрунтованій нормативно-правовій основі базових питань медичного забезпечення, оперативному управлінні матеріальними і фінансовими ресурсами, підрозділами медичного постачання, створенні та утриманні запасів медичного майна, що відповідають реальним потребам медичної служби в різні періоди діяльності та забезпеченні діяльності підрозділів медичного постачання у єдиному міжвідомчому правовому полі.

Отже, по причині критичного дисбалансу між відомчими системами координації медичного забезпечення у державі, загалом, практично відсутня єдина система управління матеріально-технічними ресурсами медичного призначення для потреб сил оборони України в цілому.

У цілому стан нормативно-правового регулювання питань організації та існування системи медичного забезпечення та постачання медичним майном під час надзвичайних ситуацій мирного та воєнного часу дозволяє центральним органам виконавчої влади виконувати завдання за призначенням.

Нині діюча правова та нормативна база з питань організації медичного постачання в умовах особливого періоду, надзвичайного стану, інших кризових ситуацій потребує упорядкування та приведення у відповідність до реалій сучасної України.

Потребують додаткового вивчення питання правового функціонування системи медичного забезпечення в частині перерозподілу матеріально-технічних ресурсів медичної номенклатури та створення ефективної інтегрованої системи медичного постачання в умовах особливого періоду, надзвичайного стану та інших кризових ситуацій.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р. № 51/97-ВР, із відповідними змінами та доповненнями.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2001 р. № 308 «Про порядок створення і використання резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків».
3. Гульпа В. С. Організація медичного постачання військових частин та медичних підрозділів сил АТО / В. С. Гульпа // Медичне забезпечення антитерористичної операції : науково-організаційні та медико-соціальні аспекти : збірник наукових праць [за заг. ред. академіка НАМН України Цимбалюка В. І. і академіка НАМН України Сердюка А. М.] – К. : ДП «Пріоритети», 2016.- С. 224 – 231.

Валентина БОЙКО

старший викладач секції державного управління і права Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

ЩОДО АДАПТАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Цивілізаційним вибором України є євроінтеграція, що посідає особливе місце у системі зовнішньополітичних пріоритетів нашої держави. Угодою про асоціацію між Україною передбачається, що співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності [1].

Поступове входження в європейські інституції вимагає адаптації

бюджетного законодавства до європейських стандартів, зокрема в частині розподілу та використання коштів Державного бюджету. Недосконалість законодавства створює передумови для зловживань на даному етапі бюджетного процесу та завданню державі величезних фінансових збитків. З огляду на велику кількість бюджетних правопорушень та відповідні рекомендації ЄС, останніми роками відбуваються досить значні зміни у бюджетному законодавстві України, проте питання його вдосконалення є і досі актуальним.

Про ефективність законодавчих змін, направлених на підвищення результативності заходів, що здійснюються на етапі виконання державного бюджету за видатками свідчать, в тому числі, і результати контрольно-аналітичних та експертних заходів, здійснюваних Рахунковою палатою України.

Так, Рахунковою палатою України у 2014 році виявлено порушень бюджетного законодавства на загальну суму 22 млрд. 517 млн. грн. [2], в 2015 році на 22 млрд. 651,8 млн. грн. [3], у 2016 році на 16 млрд. 963,1 млн. грн. [4], а у 2017 році на 23 млрд. 32,4 млн. грн. [5]. Найбільш характерними з них, за кількістю виявлених випадків та обсягами, були: використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав; планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав; використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства; порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти [2; 3; 4; 5].

Переважає більшість із зазначених порушень бюджетного законодавства носять систематичний характер, незважаючи на те, що щороку Рахунковою палатою надаються рекомендації щодо покращення управління коштами державного бюджету та усуненню виявлених порушень як самим суб'єктам-порушникам, так і тим органам, що уповноваженні на вжиття відповідних заходів реагування та внесення змін до актів бюджетного законодавства.

Кількість виявлених порушень бюджетного законодавства за 2014 – 2017 роки спочатку мала тенденцію до зменшення (у 2016 році), проте це аж ніяк не зумовлювалося різким підвищенням рівня правової свідомості та правової культури суб'єктів, що здійснювали видатки державного бюджету. Така ситуація швидше була наслідком зменшення кількості перевірок в зв'язку із введенням мораторію на проведення перевірок контролюючими органами [2; 4; 5].

Системний характер переважної більшості порушень бюджетного законодавства та величезні суми завданих збитків від бюджетних правопорушень свідчить про низьку ефективність тих заходів, яких живає Рахункова палата. Реальні заходи по усуненню виявлених порушень бюджетного законодавства здійснюються доволі рідко. Особливо, якщо йдеться про реакцію органів виконавчої влади на

постанови та висновки Рахункової палати, які були надані органам державної влади, підприємствам, установам та організаціям. Складається ситуація, коли Рахункова палата здійснює наглядові функції, а результати її діяльності не реалізуються.

З огляду на це, необхідно внести зміни до бюджетного законодавства, передбачивши в ньому не лише повноваження по виявленню правопорушень та наданню пропозицій щодо їх усунення, а і по притягненню до відповідальності. Так, службовці Рахункових палат у Іспанії і Туреччині не тільки здійснюють перевірки правильності та законності здійснення господарських операцій, а й проводять розслідування та виносять судові постанови. При цьому Рахункова палата не входить до судової системи відповідної країни, залишаючись незалежним органом фінансового контролю [6, с. 47 – 53]. І хоча Рахункові палати таких країн як Росії, Польщі та Чехії, теж не наділені «судовими» функціями, а у країнах Європейського Союзу функції примусу, якими наділяються органи державного фінансового контролю, поступово відмирають, проте у країнах Центральної та Східної Європи на перехідний період вони є необхідними, ми підтримуємо думку про те, що в сучасних умовах «використання засобів примусу в діяльності вищого органу державного фінансового контролю в бюджетному процесі вважається вкрай потрібним» [7, с. 285]. З огляду на це, вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України та ЗУ «Про рахункову палату», надавши право Рахунковій палаті застосувати заходи впливу до порушників бюджетного законодавства.

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: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Звіт Рахункової палати за 2014 рік. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf.
3. Звіт Рахункової палати за 2015 рік. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_2015.pdf.
4. Звіт Рахункової палати за 2016 рік. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_2016.pdf.
5. Звіт Рахункової палати за 2016 рік. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main.
6. Дорош Н. І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 47 – 53.
7. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія / О. П. Гетманець. – Х. : Екограф, 2008. – 308 с.

Наталія БОЙКО

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ В УКРАЇНІ ЯК УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Конституцією України (стаття 21) передбачено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах [1]. У такий спосіб закріплено положення про те, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, адже права людини належать їй від народження, держава та суспільство визнають цей факт, гарантують та захищають права людини. Основним Законом нашої держави визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Тобто, держава зобов'язана гарантувати захист прав і свобод людини. Водночас, права людини, які закріплені Конституцією України, визначають статус особи в державі та суспільстві.

На думку Л. Новак-Каляєвої, «безумовність дотримання прав і свобод людини та невідворотність відповідальності за їх порушення на всіх без винятку рівнях владної ієрархії – це ідеал, до якого прагнуть всі демократичні суспільства. Досяжність цього ідеалу обумовлюється назагал розвиненістю правової системи, рівнем організаційної культури та моральними засадами суспільства, що становлять основи акцентованої суспільством ідеології» [2, с. 42]. В умовах сьогодення права людини часто порушуються не тільки суспільством, але й державою в особі її органів та посадових осіб. Саме тому розбудова України як демократичної та соціально-правової держави нерозривно пов'язана з належним забезпеченням права людини на судовий захист. З часу проголошення України незалежною державою, право людини на судовий захист стало одним з головних прав, гарантованих Конституцією України.

Право на судовий захист нормативно визначено в конституціях більшості розвинутих держав. В Україні право на судовий захист закріплено в статті 55 Конституції України. Відтак, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. При цьому право на судовий захист має універсальний характер, оскільки судовому захисту підлягають будь-які права і свободи людини,

які були порушені. Отже, право на судовий захист – це визначене конституційними нормами загальне право, яке на відміну від інших встановлених прав, є гарантією дотримання всього комплексу прав і свобод. Важливо наголосити, що забезпечення реалізації права людини на судовий захист пов'язано з доступом до правосуддя. Адже саме суд є головним органом, який забезпечує захист порушених прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України.

У наш час особливою проблемою реалізації права людини на судовий захист є низький рівень довіри суспільства до судових органів. Фактично в українському суспільстві рівень довіри до судової системи є найнижчим, ніж до інших державних органів влади. На нашу думку, така проблема виникає через негативне інформаційне поле, викривлене подання інформації про особливості діяльності судів та суддів. Адже кожен суддя має дотримуватися принципу відкритості та прозорості у своїх діях, що ним вчиняються.

Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя. Реалізація Стратегії передбачає проведення низки реформ, в тому числі й судової. Судова реформа має на меті забезпечити європейські стандарти захисту прав людини та діяльність судової влади, що відповідатиме суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду [3].

На сьогоднішній день, в рамках проведення судової реформи, переважна кількість судів стають відкритими для населення, співпрацюють із засобами масової інформації. За останній час проводиться чимало заходів з залученням працівників судової системи та громадськості, що впливає на рівень відкритості та комунікативності. Під патронатом USAID проводяться програми (круглі столи, зустрічі, семінари тощо), які спрямовані на підтримку судової влади з метою функціонування незалежної та ефективної системи правосуддя. Нині судова система України знаходиться в стані реформування з метою розбудови демократичної, соціально-правової держави. Для побудови такої держави головним має стати принцип всебічного захисту прав людини. Головне завдання, яке стоїть перед судами – це захист прав та законних інтересів людей від будь-якого посягання не тільки з боку інших осіб, але й з боку державних органів.

Система захисту прав людини, яка передбачена статтею 55 Конституції України, передбачає два види такого захисту: національний та міжнародний. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1]. Наприклад, Європейський суд з прав людини – міжнародний орган, який за умов, визначених Конвенцією про захист прав людини та

основоположних свобод, може розглядати заяви, подані особами, які скаржаться на порушення своїх прав. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод - це міжнародний договір, на підставі якого європейські держави зобов'язалися дотримуватися прав та основоположних свобод людини. Україна, ратифікувавши 17 липня 1997 року, Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, взяла на себе зобов'язання щодо дотримання прав людини та основоположних свобод, а також сприяти їх розвитку [4]. Враховуючи інтеграційні процеси України, наша держава прагне до забезпечення прав і свобод людини та їх дотримання. Конституція України надає право кожному будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. До таких засобів доцільно віднести використання всіх видів оскарження, звернення до суду, органів державної влади, місцевого самоврядування, використання засобів масової інформації, об'єднання в політичні партії для захисту своїх прав і задоволення інтересів, мирні зібрання на мітинги, збори, демонстрації, участь у страйках тощо [1].

Отже, в Україні конституційно закріплено право людини на судовий захист. Кожна людина, яка має на меті захистити свої права, законно розраховує на всебічний розгляд її справи та швидке реагування органів державної влади. Держава і суспільство мають бути зацікавленими в якомога повному здійсненні прав людини та їх розвитку, а також мають нести взаємну відповідальність за забезпечення та дотримання прав людини, оскільки ці права слугують не тільки інтересам кожної окремої особи, а й спрямовані на організацію та розвиток суспільства в цілому. Тільки за таких умов відбуватиметься ефективно запобігання порушенню прав людини.

Список використаної літератури

1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 року. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Новак-Каляєва Л. Деякі аспекти формування ідеології державного управління на основі ідеї дотримання прав людини. / Л. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – вип. 31. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 33 – 43.
3. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята 04.11.1950 року, ратифікована Україною 17.07.1997 року. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Іван БОНДАРЄВ

курсант 5-го курсу факультету
оперативно-рятувальних сил
Національного університету
цивільного захисту України

Ігор ХМИРОВ

к. психол. наук., доцент кафедри
наглядово-профілактичної діяльності
факультету цивільного захисту
Національного університету
цивільного захисту України

АНТИІНФЛЯЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

На сучасному етапі виділяють два базових методи боротьби з інфляцією та зменшення її негативних наслідків: монетаристський та кейнсіанський підходи [2; 4]. В Україні нині спостерігається повзуча інфляція. Це обумовлено збільшенням обсягів грошової маси в обігу, що стимулює інфляційні процеси. По-перше, при інфляції можливо проводити грошові реформи, які доцільно застосовувати для виключення з обігу зайвих грошей. Базові напрямки проведення грошових реформ наведено в табл. 1 [1; 2]. На сучасному етапі уряд України використовує девальвацію та декомбінацію. Проте слід прийняти до уваги, що на сучасному етапі економісти-аналітики не дійшли спільної думки щодо пропозиції ефективного комплексу засобів боротьби з інфляцією та запобігання її негативних наслідків.

Таблиця 1

Характеристика антиінфляційних грошових реформ

Найменування грошової реформи	Зміст
Нуліфікація	Офіційне анулювання повністю знеціненої грошової одиниці з обігу і введення нової
Ревальвація	Підвищення курсу національної валюти відносно валют інших країн
Девальвація	Зменшення вартості національної валюти порівняно з валютно-грошовими одиницями інших країн
Деномінація	Укрупнення національної грошової одиниці шляхом еквівалентної заміни старих грошових знаків на нові відповідно до фіксованого співвідношення

У цілому, в умовах, що склалися, доцільно рекомендувати застосування таких заходів щодо боротьби з інфляцією та запобігання її негативних наслідків (табл. 2) [1; 4].

Таблиця 2

Рекомендовані заходи щодо антиінфляційних пропозицій для України

Зміст заходу	Очікувані переваги від впровадження заходу
Підвищення загального рівня життя населення	Створення платоспроможного попиту без емісії додаткових грошей
Зменшення ставки кредиту для виробників	Підвищення темпів зростання обсягів виробництва товарів та послуг
Додавання до обігу не тільки грошових, а й фізичних ресурсів	Підкріплення вартості грошей вартістю фізичних ресурсів
Сприяння розвитку ринку цінних паперів	Можливість акумулювати і, тим самим, стримувати зростаючу масу грошей в обігу
Активізація інвестиційних інструментів	Можливість залучати кошти до процесів інвестування
Відновлення ефективного функціонування банківської системи	Підвищення спроможності накопичувати кредити та кошти

Всі наведені заходи дадуть можливість вилучити з вільного обігу надлишкову кількість грошової маси і, відповідно, звести до мінімуму ризик активізації процесів розвитку інфляції в Україні.

Список використаної літератури

1. Гелухов Н. М. Сучасні тенденції розвитку грошово-кредитної політики України / Н. М. Гелухов, А. І. Пелех // Економічний Вісник Донбасу. – 2008. – № 1. – С. 41 – 45.
2. Кравченко С. Проблеми інфляції в ринковій економіці й антиінфляційна політика держави / С. Кравченко, С. Теленик // Економіка. Фінанси. Право. – 2007. – № 8 – С. 8 – 12.
3. Савченко А. Інфляційне таргетування: проблеми та перспективи його запровадження в Україні / А. Савченко, Ю. Семенова // Економіка України. – 2008. – № 7. – С. 46 – 56.

4. Скрипник А. Вплив валютно-курсової політики на інфляційні процеси в Україні / А. Скрипник, Г. Варваренко // Вісник НБУ. – 2007. – № 1. – С. 40 – 48.

Ольга БОРИСЕНКО

*д.держ.упр., професор кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів*

Владислав БОГОСЛАВЕЦЬ

магістрант Університету митної справи та фінансів

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ У РАЗІ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ФАКТУ ВТРАТИ ТОВАРІВ УНАСЛІДОК АВАРІЇ АБО ДІЇ ОБСТАВИН НЕПЕРЕБОРНОЇ СИЛИ

Умови перевезення товарів за книжкою МДП регламентується Митною конвенцією про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 року (далі Конвенція МДП). Механізм застосування Конвенції МДП деталізовано в Порядку реалізації Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП, затвердженого наказом Державної митної служби України від 20.11.2017 № 953 (далі Порядок).

Відповідно до Порядку при отриманні митницею відправлення з ЄАІС Держмитслужби України та митниці призначення інформації про ненадходження товарів в митницю призначення митниця відправлення роздруковує з ЄАІС Держмитслужби України витяг із реєстру товарів, для яких вичерпано строк доставки, визначений законодавством України. У витягу, роздрукованому та належним чином завіреному митницею відправлення, повинні міститись відомості про ненадходження конкретного товару в митницю призначення. На підставі цього витягу митниця надсилає держателю книжки МДП та гарантійному об'єднанню Повідомлення про порушення умов перевезення товарів при виконанні операції МДП (далі Повідомлення), завірену відповідно до вимог законодавства копію відривного листка № 1 книжки МДП, який зберігається в митниці відправлення, та копію протоколу про порушення митних правил, складеного митним органом, що виявив недоставку товару в митницю призначення.

З метою встановлення наявності правопорушення в діях перевізника підрозділом боротьби з митними правопорушеннями розглядаються документи та у випадку, якщо відповідно до статті 460 Митного кодексу України вчинення порушень митних правил, передбачених статтею 470 цього Кодексу сталося внаслідок аварії, дії обставин непереборної сили або протиправних дій третіх осіб, що підтверджується відповідними

документами, не тягне за собою адміністративної відповідальності, передбаченої цим Кодексом, а це в свою чергу, виключає складання протоколу про порушення митних правил відносно перевізника.

Розділом VIII Порядку виконання митних формальностей відповідно до заявленого митного режиму, затвердженого наказом Мінфіну від 31.05.2012 року за № 657, врегульовані правовідносини підтвердження факту втрати товарів унаслідок аварії або дії обставин непереборної сили. Також положення цього розділу застосовуються у випадках, коли Кодексом або іншими актами законодавства України з питань державної митної справи передбачено надання митному органу документального підтвердження факту аварії чи дії обставин непереборної сили. Пункт 2 цього розділу роз'яснює, в якому значенні вживаються відповідні терміни. Зокрема, зазначено, що обставини непереборної сили - надзвичайні та невідворотні події, що виникли незалежно від волі особи, зокрема стихійне лихо (землетрус, пожежа, повінь, зсув тощо), сезонне природне явище (замерзання моря, проток, портів; ожеледиця тощо), введення воєнного чи надзвичайного стану, страйк, громадянські безпорядки, злочинні дії третіх осіб, прийняття рішень законодавчого або нормативно-правового характеру, обов'язкових для особи, закриття шляхів, проток, каналів, перевалів та інші надзвичайні та невідворотні за таких умов події. Факт аварії чи дії обставин непереборної сили - часткове чи повне пошкодження (зіпсуття, знищення, втрата тощо) товарів чи транспортних засобів, що перебувають під митним контролем, або позбавлення можливості виконання відповідною особою передбачених законодавством України з питань державної митної справи або встановлених відповідним митним органом України вимог щодо вчинення відповідних дій з товарами, транспортними засобами, що перебувають під митним контролем.

Пункт 3 наведеного Порядку передбачає, що залежно від характеру аварії чи обставин непереборної сили документи, що підтверджують їх наявність і тривалість дії, можуть видаватися державними органами, місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, іншими спеціально вповноваженими на це державними органами, а також уповноваженими на це підприємствами, установами та організаціями відповідно до їх компетенції. Вказаний нормативний акт надає можливість відповідній особі на підтвердження факту втрати товарів унаслідок дії обставин непереборної сили надавати митному органу документи, що видані державними органами відповідно до їх компетенції.

Таким чином, якщо не доведено вини перевізника у ДТП або умисному сприянні (з його боку) викраденню товарів, в подібних випадках практично неможливо стягнути платежі за втрачений товар. Іноді необхідно звертатися до податкових та судових органів і вирішення проблеми затягується на роки.

На даний час митні органи (у випадку настання гарантійного випадку) повинні враховувати обставини події, що призвела до втрати товару, вимагати підтверджуючі документи. Було б більш правильно встановити відповідальність гаранта або перевізника та стягувати з них борг перед держбюджетом у безспірному порядку в найкоротші терміни. А потім гарант (а не державний орган) самостійно вживає заходи та відшкодовує кошти з винної особи.

Ольга БОРИСЕНКО

*д.держ.упр., професор кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів*

Максим БОРОДКІН

магістрант Університету митної справи та фінансів

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МИТНОГО
ОФОРМЛЕННЯ ВЖИВАНИХ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ
ПРИ ЇХ ВВЕЗЕННІ НА МИТНУ ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ**

Особливості митного оформлення товарів за товарними позиціями 8701 – 8707, 8711, 8716 згідно з УКТ ЗЕД, які підлягають державній реєстрації та ввозяться громадянами на митну територію України для вільного обігу, визначені статтею 377 Кодексу, відповідно до якої такі товари оподатковуються ввізним митом за повними ставками Митного тарифу України встановленого Законом України «Про Митний тариф України» від 19 вересня 2013 року № 584-VII, чинними на день подання митної декларації, що відповідає міжнародним зобов'язанням України щодо вступу до Світової організації торгівлі, акцизним податком і податком на додану вартість за ставками, встановленими Податковим кодексом України. Податок на додану вартість нараховуються та сплачується відповідно до підпункту в) пункту 185.1 статті 185 Податкового кодексу України за ставкою, чинною на день подання митної декларації, та з урахуванням положень статті 191 Податкового кодексу України. Акцизний податок нараховується та сплачується відповідно до підпунктів 213.1.3 пункту 213.1 статті 213 Податкового кодексу України з товарів та за ставками, визначеними у статті 215 Податкового кодексу України, чинними на день подання митної декларації.

Крім цього, Законом України від 31 травня 2016 року № 1389-VIII «Про внесення зміни до підрозділу 5 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку ринку вживаних транспортних засобів» (далі - Закон) тимчасово, до 31 грудня 2018 року, встановлені знижені ставки акцизного податку на транспортні

засоби, що були у використанні. При цьому цим законом передбачено, що знижені ставки акцизного податку не застосовуються для легкових автомобілів, якщо вони:

– мають походження з країни, визнаної державою-окупантом згідно із законом України та/або визнаної державою-агресором по відношенню до України згідно із законодавством, або ввозяться з території такої держави-окупанта (агресора) та/або з окупованої території України, визначеної такою згідно із законом України;

– вироблені до 1 січня 2010 року;

– ввозяться на митну територію України особою для власного використання або на користь інших осіб за договорами купівлі-продажу, міни, поставки, дарування, комісії, доручення, поруки, інших господарських та цивільно-правових договорів або за рішенням суду в кількості понад один легковий автомобіль протягом календарного року.

У разі відчуження протягом 365 днів з дня реєстрації транспортних засобів, при ввезенні яких були застосовані знижені ставки акцизного податку, платник податку зобов'язаний сплатити акцизний податок за такі транспортні засоби за ставками, встановленими статтею 215 Податкового кодексу України.

Тимчасове ввезення на митну територію України транспортних засобів особистого користування дозволяється здійснювати на строк до одного року. Обов'язковою умовою допуску зазначених транспортних засобів до тимчасового ввезення на митну територію України є реєстрація цих транспортних засобів в уповноважених органах іноземних держав.

Транспортні засоби особистого користування, що тимчасово ввозяться нерезидентами на митну територію України, а також пальне, що міститься у звичайних баках таких транспортних засобів, встановлених заводом-виробником, не підлягають письмовому декларуванню та звільняються від подання документів, що видаються державними органами для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються громадянами через митний кордон України. Тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування можуть використовуватися на митній території України виключно тими громадянами, які ввезли їх в Україну, для їх особистих потреб, не можуть використовуватися для цілей підприємницької діяльності в Україні, бути розкомплектовані, а також відчужені чи передані у володіння, користування або розпорядження іншим особам.

Тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування повинні бути вивезені за межі митної території України з дотриманням строків, установлених відповідно до вимог Кодексу, або поміщені у митні режими відмови на користь держави, знищення або руйнування чи можуть бути оформлені для вільного обігу на митній території України

за умови сплати митних платежів, які відповідно до закону підлягають сплаті при імпорті таких транспортних засобів. У разі втрати чи повного зіпсування тимчасово ввезених транспортних засобів особистого користування внаслідок аварії або дії обставин непереборної сили перебіг строку тимчасового ввезення зупиняється за умови надання митним органам власниками таких транспортних засобів достатніх доказів їх втрати чи зіпсування. Стаття 380 Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495-VI свідчить про те, що «дозволяється поміщення таких транспортних засобів у митний режим відмови на користь держави чи знищення або руйнування».

Тимчасове ввезення громадянами-резидентами транспортних засобів особистого користування, дозволяється на строк до одного року під письмове зобов'язання про їх зворотне вивезення за умови письмового декларування в порядку, передбаченому законодавством України для громадян, після сплати всіх митних платежів, які відповідно до закону підлягають сплаті при імпорті таких транспортних засобів. Отже, тимчасове ввезення громадянами-резидентами на митну територію України інших транспортних засобів особистого користування дозволяється на строк до одного року під письмове зобов'язання про їх зворотне вивезення за умови письмового декларування в порядку, передбаченому законодавством України для громадян, та із застосуванням до них заходів гарантування. Строки, тимчасового ввезення, можуть бути продовжені митними органами лише з урахуванням дії обставин непереборної сили та особистих обставин громадян, які ввезли транспортні засоби, за умови документального підтвердження цих обставин, але не більш як на 60 днів.

Таким чином, тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування можуть використовуватися на митній території України виключно тими громадянами, які ввезли їх в Україну, для їх особистих потреб, не можуть використовуватися для цілей підприємницької діяльності в Україні, бути розкомплектовані, а також відчужені чи передані у володіння, користування або розпорядження іншим особам. Тимчасово ввезені транспортні засоби особистого користування повинні бути вивезені за межі митної території України з дотриманням строків, установлених відповідно до вимог Кодексу, або поміщені у митні режими відмови на користь держави, знищення або руйнування чи можуть бути оформлені для вільного обігу на митній території України за умови сплати митних платежів, які відповідно до закону підлягають сплаті при імпорті таких транспортних засобів.

Сергій ВАВРЕНЮК

*к.держ.упр, докторант Національного
університету цивільного захисту України*

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

Під терміном освіта ми розуміємо певний направлений процес навчання та виховання на благо людини, суспільства та держави, що передбачає та констатує досягнення громадянина, який проходить навчання, за встановленими державою освітніми рівнями.

В Конституції України зазначено, що право на отримання освіти є одне із основних та беззаперечних конституційних норм громадянина України. А сам процес навчання та виховання супроводжується фактичними досягненнями тих, хто навчається, тобто здобутком встановлених освітніх рівнів.

Зазначимо, що стосується державної політики, то вона направлена на виконання завдань держави в області освіти, на основі чого й будується освітня система. Однією з основних складових такої політики є забезпечення єдиної позиції в основних питаннях освіти в цілому у державі, а також в поєднанні їх з регіональними (демографічними, національними) умовами разом зі здійсненням розвитку приватних структур освіти.

Важливим моментом щодо виконання задач державними органами в області вищої та післядипломної освіти є контроль якості освітніх послуг [1, с. 80]. Для цього у державі розроблені та встановлені державні освітні стандарти вищої освіти, акредитація закладів вищої освіти, а також ліцензування освітньої діяльності. Усі ці поняття тісно пов'язані з законодавчими громадянськими нормами, які становлять основу діяльності закладів вищої освіти.

Відповідно до Закону України про Вищу освіту в системі освіти існує декілька рівнів акредитації закладів вищої освіти. Заклади першого-другого рівня акредитації мають право готувати студентів по спеціальності профільного рівня «бакалавр». Освітні заклади, що відносяться до третього рівня ведуть підготовку спеціалістів по напрямку профільного рівня «бакалавр» та «магістр». Вищі навчальні заклади четвертого рівня готують спеціалістів профільного рівня «бакалавр» та «магістр» по усім спеціальностям, а також їм надане право на відкриття аспірантури та докторантури.

Національною рамкою кваліфікації проходить порядок затвердження профільних рівнів. Дані рівні свідчать про престиж закладу вищої освіти, його професійну готовність до виконання тих або інших задач, його здатність надавати відповідні послуги [2].

На сьогодні в Україні відсутня культура реалізації потреб та прав усіх учасників освітнього процесу у поєднанні із застарілими принципами адміністрування освітньої системи, що приводить до негативних явищ:

– спостерігається відсутність мотивації у студентів, викладачів, працевлаштувачів, державних та недержавних організацій до підвищення якості освіти;

– основою національної системи забезпечення якості є застаріла система цінностей, тому при проведенні моніторингу розвитку системи освіти вона не відповідає цілям підвищення якості;

– європейська система забезпечення якості в повному та послідовному розумінні відсутня, заклади вищої освіти частково реалізують її у вигляді процедур моніторингу якості, проводячи дослідження для усіх закладів по однаковим критеріям без урахування їх різнотипності;

– система, яка направлена на забезпечення якості, працює не на просування учасників сфери вищої освіти для її ефективного досягнення, а контролює, давить та наказує тих, хто не відповідає встановленим критеріям;

– для забезпечення якості існуючі процедури не є прозорими, як для учасників, так і для зовнішніх спостерігачів, тобто суспільства, промисловості, міжнародних експертів, а також не відсутній зв'язок між контролем якості та прийняттям рішень;

– існує велика кількість органів, що контролюють якість освіти, а також їх непогодженість, та наявність досить багатьох процедур оцінки якості призводять до знецінення даних процедур та мотивації закладів вищої освіти до повноцінної участі в такому процесі;

– інформація про освітні процеси, що подається закладами вищої освіти у різних звітах, здебільшого перенасичена та швидко старіє, а статистична природа не відображає реальний стан якості вищої освіти;

– так як держава фінансує усіх учасників системи забезпечення якості, то вони є залежними від неї, тому їх діяльність не викликає достатньої довіри;

– самостійність закладів вищої освіти знаходиться на досить низькому рівні, так як управління вищою освітою здійснюється централізованою адміністративно-командною системою;

– відсутні важелі впливу основних зацікавлених осіб на національну систему забезпечення якості.

Зазначені фактори сигналізують про необхідність до проведення змін. Тому створення довготривалої повноцінної системи забезпечення якості вищої освіти шляхом еволюційних змін є на сьогодні основною метою українського суспільства [3, с. 17]. Потрібні суттєві структурні перетворення, при цьому участь суспільства в забезпеченні якості освіти обов'язкова.

Список використаної літератури

1. Вавренюк С. А. Проблеми та напрямки досягнення якості освіти на етапі реформування вищої освіти України / С. А. Вавренюк //

Інвестиції: практика та досвід: науково-практичний журнал, серія Державне управління. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2018. – Вип. 14. – С. 79 – 83.

2. Педагогічні технології: наука – практиці: Навч.-метод. підручник / За ред. С. О. Сисоєвої. – К. : ВПОЛ, 2002. – Вип.1. – 281 с.

3. Vavrenyuk S. Государственное регулирование реформирования высшего образования Украины на современном этапе / С. А. Вавренюк // East journal of security studies: наук. журнал. – Х. : Вид-во НУЦЗУ – Гданськ (Польща), 2018. – Вип. 2(12). – С. 15 – 24.

Леся ВАСІЛЬСВА

д.держ.упр., професор кафедри обліку,

оподаткування та управління

фінансово-економічною безпекою ДДАЕУ

«ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД» У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Останнім часом у провідних країнах світу реалізуються національні програми адаптації публічного управління до умов інформаційного суспільства, що передбачають упровадження е-урядування як нової форми взаємодії влади і суспільства. У контексті євроінтеграційних прагнень України особливого значення набувають запровадження європейських норм і стандартів реалізації державної інформаційної політики, використання зарубіжного досвіду упровадження е-урядування. Зазначені процеси об'єднують орієнтованість їх на розбудову нової організації суспільно-політичної діяльності, зокрема системи публічного управління, за допомогою широкого застосування новітніх ІКТ.

Електронний уряд (англ. e-Government) - це модель державного управління, яка заснована на використанні сучасних інформаційних та комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності та прозорості влади, а також встановлення суспільного контролю над нею.

Родоначальником цих концепцій і понять стали США. Основний їх зміст можна зрозуміти зі Стратегії США, у якій наголошується на тому, що «...бачення Президентом нової адміністративної реформи підкреслює необхідність зміни операційної складової уряду у частині власного функціонування і взаємодії з громадянами, яким воно служить. Основою цієї зміни є три принципи: уряд повинен сконцентруватися на громадянах, а не на бюрократії; уряд повинен орієнтуватися на результати своєї діяльності; уряд повинен базуватися на ринку, активно просуваючи інновації» [1].

«Електронний уряд» покликаний за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів виконавчої влади в поєднанні з організаційними змінами й новими методами поліпшити якість послуг державного сектора, а в загальному плані привести до формування в країні системи належного публічного

управління, цілковитої реалізації в діяльності виконавчих органів публічної влади принципу відкритості доступу до інформації, посилення громадського контролю за функціонуванням державних органів, органів місцевого самоврядування, діяльністю посадових осіб, державних та муніципальних службовців.

Відмічають, що свобода доступу до державної інформації зміцнить довіру до держави й політики, яку вона проводить на міжнародній арені, а також забезпечить необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів та організацій, що сприятиме довірі іноземних інвесторів [2].

Зазначимо, що «електронний уряд» визначається як система взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою адміністративно-правових інститутів (форми і методи публічного управління, державна служба, правові акти управління, адміністративні процедури, адміністративні регламенти, електронні адміністративні регламенти, виконання державних функцій і надання публічних послуг), що входять в загальний механізм адміністративно-правового регулювання та забезпечують як електронну взаємодію всередині системи органів виконавчої влади при реалізації державних функцій, так і права, свободи та законні інтереси фізичних осіб та установ сфері надання публічних послуг. Особливості зазначеної системи слід сформулювати і закріпити нормативними правовими актами, а також відобразити в принципах організації та функціонування виконавчої влади, її органів, діяльності посадових осіб, державних службовців.

Для забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання відносин щодо організації та функціонування «електронного уряду» Іншакова О. пропонує: «створення адекватного сучасним стандартам публічного управління кадрового забезпечення системи управління «електронним урядом; б) використання правової основи механізмів державно-приватного партнерства як системи встановлених законодавством форм, видів і методів регулювання відносин між органами публічної влади, юридичними або фізичними особами, їх об'єднаннями; в) популяризація державних послуг; г) моніторинг законодавства та правозастосування при використанні інформаційного потенціалу в державному управлінні; д) застосування системного підходу в процесі створення електронного уряду» [3].

Отже, «електронний уряд» є соціально-технічною системою, що складається з людей, технологій, соціальних й організаційних структур та процесів. Таким чином, ідея «електронного уряду» є результатом спільної еволюції технологічних й організаційних засобів. Концепція «електронного уряду» передбачає створення уряду, яка поєднує в собі організаційні інновації з новими інформаційно-комунікаційними технологіями для виконання основних урядових функцій в умовах постійно мінливого середовища. Так як «електронний уряд» взяв більше

від уряду, ніж від технологій або електронного середовища, основні виміри «електронного уряду» можуть бути отримані з функцій уряду. Уряд є виконанням влади в державі. Уряд необхідний для підтримки законності та правопорядку, для надання державних послуг громадянам та для захисту цивільних прав та демократії. Крім того, уряд повинен дбати як про управління своєю внутрішньою організацією, так і про численні відносини із зацікавленими сторонами в умовах, що постійно ускладнюються.

Список використаної літератури

1. Implementing the President's Agenda for E-Government. E-Government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens [Текст]. – Washington : Office of Management and Budget, 2002. – February 27.
2. Бутирський З. Влада й ЗМІ: є поступ, але є й проблеми / З. Бутирський. – Німецька хвиля. – 2005. – 12 трав. – С. 72 – 80.
3. Иншакова Е. Г. Способы достижения целей «электронного правительства» / Е. Г. Иншакова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2013. – № 2 (15). – С. 286 – 293.

Валерій ВЛАСЮК

д.е.н., професор, професор кафедри економіки та соціально-трудоу відносин, Університет митної справи та фінансів

ІСНУЮЧІ ВПЛИВИ НА ВПРОВАДЖЕННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

Проводячи певну державну політику слід враховувати те, що визначальним фактором сьогодення, або об'єктивним результатом економічного розвитку стало прагнення суспільного виробництва до максимально позитивного ефекту та утворення й розвитку світового господарства, що виявлялось під певним впливом розгортання процесів глобалізації. Адже світове господарство на сьогодні – це велика цілісна система, тобто сукупність взаємозалежних, взаємопов'язаних на основі міжнародного поділу та кооперації національних економічних, а в певній частині й політичних відносин. Воно поєднує в одне ціле всі міжнародні торгово-економічні, фінансові та науково-технічні зв'язки різних держав, як систем іншого рівня. Основні риси та тенденції розвитку світового господарства визначаються об'єктивними закономірностями функціонування суспільного виробництва, як великої організаційної системи.

На сьогодні, в сучасних економічних умовах господарювання, розвиток таких новітніх підходів до управління, як визначення системи прийняття управлінських рішень, тобто дослідження процесів, що

відбуваються в будь-якій організації, запровадження системи електронної обробки та передачі інформаційних, статистичних та інших видів даних й їх евристичне програмування дозволяє, в нинішніх умовах, розглядати організацію як інтегровану систему для прийняття зважених управлінських рішень.

Всі організації володіють деякими загальними властивостями, як-то:

1. Це соціальні системи, тобто люди, які об'єднані у певні групи.

2. Їх діяльність інтегрована (об'єднання людей, які працюють разом, спільно).

3. Їх діяльність (дії) цілеспрямована (люди мають спільні цілі, наміри).

Розвиток людських соціальних організацій виявив й взаємозалежність дій окремої людини в організації та вплив самих організацій на людину.

Прогрес людства, поширення знань, цивілізаційний розвиток обумовив період фундаментальних змін у господарюванні, адже масштаби, наприклад, розповсюдження ринкових відносин, які наприкінці століття почали впроваджувати колишні соціалістичні країни надав нового значення як мегатенденції постіндустріального суспільства, викликавши технократичні тенденції, сколихнувши процеси глобалізації, а пізніше і обумовивши «фінансіалізацію».

Глобалізаційні процеси були значимим фактором, який обумовив «фінансіалізацію», вивівши її на наднаціональний рівень, ставши її основним каталізатором. А під впливом глобалізаційних процесів «фінансіалізація» поступово охопила економічні системи й тих країн, які ще розвиваються.

Слід звернути увагу на те, що глобалізаційні процеси у світовому просторі обумовили згладжування меж національних економічних кордонів, посилили циклічність та асиметричність господарських відносин, а це, у свою чергу, надало більшої *нестійкості* багатьом економічним системам.

Збільшення різноманітних наднаціональних утворень, у тому числі ФПГ і ТНК, спонукало до величезної концентрації фінансових ресурсів в руках олігархічних груп, що згодом розповсюдилося на фінансову сферу багатьох країн.

Також глобалізаційні процеси збільшили нерівномірний характер господарських відносин, що особливо проявилось у міжнародному поділі праці та зовнішньоекономічній діяльності, адже володіння новітніми технологіями та застосування преференцій, як засіб забезпечення власних інтересів, виявляє лідерство окремих країн, корпорацій, певних бізнесових угруповань, посилює залежність, створюючи економічний диктат.

Деформування партнерських відносин, які повинні були б бути засновані на взаємовигідних умовах, з покладанням на засади конкуренції, в нинішньому глобалізованому середовищі почали набувати

одноосібної залежності від більш міцних корпорацій, які у значній мірі вже не підзвітні державним установам, відмежовані від суспільного контролю.

Розширення засобів впливу в умовах глобалізаційного поля змінює не тільки положення окремих господарюючих суб'єктів, утворень, окремих галузей, а й наклало відбиток на певні держави, які під тиском великих наднаціональних утворень стали заручниками силового проникнення (експансії) в усі сфери економіки через її фінансову складову.

До того ж, зовнішні фактори впливу стали визначальними у проведенні відтворювальних процесів у багатьох економічних системах, а внутрішні фактори впливу, навіть з активною економічною політикою деяких держав, з орієнтацією на національну підтримку вітчизняного виробника, наражаються на перепони різного масштабу як в середині країни, так й з-за кордону, що обумовлює *економічну небезпеку* і виявляє загрози національній незалежності. Тому роль держави в економічному середовищі повинна бути як зваженою, активною, обґрунтованою і науково підтвердженою, так й змістовною, гнучкою, спрямованою на відстоювання національних інтересів, тобто «вмонтованою» у світові процеси забезпечення сталого розвитку.

Для цього держава мусить як відстоювати свої національні інтереси через підтримку і включення різноманітних суб'єктів господарювання в русло існуючих економічних процесів, так й розширюючи та видозмінюючи партнерські функції регулятора ринку, який об'єднує і згуртовує підприємців у відтворювальних процесах.

Нова стадія розвитку, яка відбувається у світовому просторі, протікає в умовах порушення природної рівноваги циклів, що спричинила людина як своїми діями щодо руйнування біосфери, екологічними та техногенними катастрофами, створеними людськими руками, так й ненаситною жагою до безмірного споживання усіляких потреб.

Надмірне поширення процесів фінансіалізації економік викликало ряд суперечностей, що стало очевидним в умовах сучасних кризових явищ.

З одного боку, фінансовий сектор має бути рушієм позитивної економічної динаміки, а з іншого ? складається ситуація, за якої така функція фінансового сектору, як сприяння надійності та примноженню заощаджень, ефективності їх трансформації в реальні інвестиції шляхом кредитування, страхування і забезпечення прибутковості депозитів і підприємницької діяльності, не виконуються повною мірою.

Більше того, різноманіття видів фінансових інструментів, що з'явилися в обігу за останні десятиліття, скоріше, призвело до відриву номінальних цін на активи від реальних, викликавши надмірну цінову волатильність. Цьому також є пояснення, адже учасникам сучасної ринкової економіки притаманні так звані «помилки ринку», тобто прорахунки в розміщенні ресурсів.

Породження споживацької ідеології виявило домінування певних кіл

та набуття ними впливів на суверенітет, державний і політичний устрій значної кількості країн через підкорення суверенних повноважень, нівелювання економічних й політичних прав, сформувавши глобальну фінансову, інформаційну, технологічну залежність, обмежуючи входження незалежних держав до світової економічної спільноти, перешкоджаючи руху капіталу, ресурсів, праці.

Транснаціональний капітал через ТНК і ФПГ прагне взяти під жорсткий контроль процеси господарювання, обмежуючи роль суверенних держав у їх прагненні проводити економічні перетворення, впроваджувати демократичні принципи діяльності, пов'язуючи їх з принципами конкурентних переваг, економічною безпекою країн.

Зростаючий вплив глобального фінансового капіталу свідомо тисне на суверенітет, права і функції держав, обумовлюючи нестійкість економічного розвитку на угоду олігархічним кланам, породжуючи зубожіння цілих націй, знищуючи здобуте цілими поколіннями багатство народів, що обумовлює закріплення правових засад публічного управління як на рівні держави, так і на місцевому рівні.

Сергій ВОЛИНЕЦЬ

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Серед демократичних принципів одним з основоположних у країнах Європейського Союзу є право громадян на участь в управлінні державними справами. Співпраця європейських владних інститутів з громадськістю достатньо розвинута, прозора і чітко регламентована.

Так, при Європейській Комісії діють експертні групи – дорадчі органи, створені для надання консультацій при підготовці законодавчих пропозицій та політичних ініціатив, а також для підтримки самої Комісії при виконанні завдань з моніторингу, координації і співробітництва з державами-членами ЄС. До їх складу можуть входити представники національних, регіональних або місцевих органів влади, представники громадськості чи інших зацікавлених сторін, а також висококваліфіковані фахівці відповідної галузі.

Ще одним механізмом «прислухання до голосу» громадськості є Громадянська агора Європейського парламенту – відкритий і прозорий інструмент публічних консультацій для обговорення важливих тем європейського порядку денного. Агора складається з 500 організацій, відібраних тими парламентськими комітетами, чия сфера

відповідальності пов'язана з винесеною на обговорення темою, та всіма зацікавленими членами Європарламенту [3].

Визнаючи роль громадянського суспільства, європейські країни системно залучають громадян до формування і реалізації державної політики в усіх сферах. Представництво неурядових організацій у владних структурах стало загальноєвропейською тенденцією, а демократизація управління через розширення участі громадян у процесі прийняття рішень розглядається у державах-членах ЄС як головний інструмент досягнення суспільно-політичної рівноваги, встановлення гармонійних відносин між владою і громадянами ЄС.

У низці країн навіть офіційно узаконений порядок, відповідно до якого міністерства, відповідальні за подачу законопроекту в парламент, не тільки зобов'язані консультуватися щодо законопроекту з соціальними партнерами, але також повинні представити в парламент короткий огляд зроблених неурядовими організаціями зауважень і обґрунтувати випадки, коли зауваження були враховані у законопроекті. Цей же принцип застосовується на рівні місцевих органів влади Болгарії, де широка громадськість може брати участь у процесі розробки загальних адміністративних актів шляхом подання зауважень і пропозицій. Акт може бути виданий лише після розгляду всіх пропозицій і заперечень, поданих громадянами та їхніми організаціями [3].

Крім безпосередніх форм консультацій з громадськістю (круглі столи, громадські слухання та обговорення, саміти, журі тощо) процес публічних консультацій у державах-членах ЄС тісно пов'язаний з електронними засобами зв'язку, які за останні роки стали основним каналом обміну думками. Веб-портали публічних консультацій активно використовуються в Естонії, Австрії, Нідерландах, Великобританії. У Нідерландах та Великобританії поширеною також є практика започаткування громадської ініціативи шляхом подання громадянами петиції з того чи іншого питання на спеціальному Інтернет-сайті [6].

Загалом, механізми публічних консультацій, що застосовуються у державах-членах ЄС, узгоджуються з існуючими в ЄС тенденціями щодо залучення громадян до процесу прийняття рішень. Проте різні країни обирають різні підходи до цієї справи з огляду на особливості свого політичного, економічного та адміністративного розвитку.

В Україні процес реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами та створення відповідної нормативно-правової бази відбувається, в цілому, за європейськими стандартами. У практику діяльності органів влади впроваджено подання громадянами петиції, проведення консультацій з громадськістю, забезпечення участі громадян у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів. З метою належної організації та проведення консультацій з громадськістю в органах влади затверджуються відповідні нормативно-правові акти, що регламентують даний процес.

Разом з тим, практика залучення громадськості до обговорення й ухвалення владних рішень подекуди носить несистемний і формальний характер та часто перетворюється на просте інформування органами влади про свою діяльність без реального врахування наданих громадянами рекомендацій та пропозицій [7, с. 202]. Спостерігається незадовільне виконання вимог законодавства щодо забезпечення консультацій з громадськістю, фрагментарне і вибіркоче їх застосування, або, навіть ігнорування. Експерти вказують на: непрозорість підбору тих організацій громадянського суспільства, які залучаються до консультацій із громадськістю [5]; невиконання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996, щодо предмету консультацій – на обговорення фактично виносяться другорядні питання, низка ж першочергових проблем залишається поза контролем громадськості.

Недостатнім також є рівень мотивації органів влади до взаємодії та громадськості до продуктивної співпраці. Серед причин неефективності консультацій з громадськістю: небажання органів влади враховувати пропозиції громадян; низька якість пропозицій, що надаються; відсутність належного інформування про проведення консультацій та прозорості ухвалення рішень [1]; відсутність навчально-методичного та організаційного забезпечення діяльності органів влади щодо залучення громадськості до формування та реалізації державної політики [2]; вимоги рекомендаційного, а не обов'язкового характеру реалізації пропозицій громадськості [4, с. 34].

Усунення зазначених вище негативних обставин сприятиме вдосконаленню механізмів залучення громадян до управління державними справами, підвищенню ефективності взаємодії органів влади і громадськості в Україні, їх наближенню до європейських норм і принципів.

Список використаної літератури

1. Кармазіна О. О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/30.pdf>.
2. Лациба М. Що може зробити держава для розвитку громадянського суспільства? – Режим доступу: <http://ucipr.org.ua/publications/shcho-m-o-z-h-e-z-r-o-b-i-t-i-d-e-r-z-h-a-v-a-d-l-i-a-r-o-z-v-i-t-k-u-gromadianskogo-suspilstva/lang/tab01>. – Назва з екрану.
3. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства / А. Кулумджиева. – Режим доступу: <http://osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>. – Назва з екрану.

4. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : загальні тенденції, регіональні особливості : [аналіт. доп.] / В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, С. М. Василюк ; за заг. ред. В. М. Яблонського. – К.: НІСД, 2014. – 78 с.

5. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/881>. – Назва з екрану.

6. Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії : [аналіт. зап.]. – Режим доступу: <http://niss.gov.ua/articles/1409>. – Назва з екрану.

7. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.] ; за заг. ред. М. В. Лациби. – К.: Агентство Україна, 2011. – 224 с.

Світлана ВОЛОЩУК

аспірантка кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ПРАВОВИЙ ПРИНЦИП НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Сучасні стандарти управління в передових зарубіжних країнах передбачають обов'язкову наявність демократичного врядування. З допомогою його механізмів відбувається становлення інститутів громадянського суспільства та правової держави. Функціонування цих інститутів неможливе без використання транспарентності публічною владою у процесі здійснення нею управлінської діяльності. Зокрема, країни Європейського Союзу не тільки на законодавчому рівні закріпили принцип транспарентності як принцип здійснення державної влади та принцип належного урядування, але й визначили конкретні механізми її забезпечення. До механізмів управління, в яких втілена транспарентність, віднесені: консультації із зацікавленими сторонами, громадська ініціатива, право на звернення до Європейського Парламенту та омбудсмена, право письмового звернення до будь-якої установи, органу, служби або агенції, право на обмін і передачу інформації на національному та місцевому рівнях за посередництвом мережі Інтернет, місцевих громадських організацій та національних, регіональних і місцевих урядів [2, с. 5].

Надзвичайно важлива роль, починаючи від найвищого рівня – конституційно закріплених громадських процедур схвалення законопроектів – відведена консультаціям із громадськістю у Швейцарії, що є фундаментальною рисою усієї консультаційної системи цієї країни. Однак існують країни значно більші за розміром, ніж наприклад

Швейцарія, в яких консультації об'єктивно значно обмежені як в обсязі щодо винесених питань, так і у механізмах застосування та у впливі на прийняття рішень. Консультації найефективніші тоді, коли вони супроводжуються використанням різних за характером і способами застосування консультаційних інструментів, що виражається, наприклад, у випадку поєднання дискусійних онлайн-груп із консультаціями вічна-віч [3, с. 66].

Характер та процедури поєднання різних інструментів консультацій визначається кожною країною індивідуально. Зокрема, в Естонії процес публічних консультацій тісно пов'язаний із веб-порталом OSALE, який забезпечує двосторонній зв'язок та є інструментом роз'яснення цілей і порядку функціонування адміністративних установ, що визначається Концепцією розвитку естонського громадянського суспільства і виданим на її основі Кодексом належної практики залучення громадськості для державних установ. У Нідерландах створено незалежну Інтернет-платформу WeEvaluate, на якій кожен громадянин має змогу висловити свою думку про якість і соціальне значення державних послуг. Крім того, електронна участь громадян в управлінні державними справами в Нідерландах забезпечується такими програмами, як «eCitizen», «Citizenlink» та «Voting Assistant» [4]. У Болгарії закон про нормативні акти прямо встановлює обов'язок проведення консультацій із громадськістю. Відповідно до Адміністративно-процесуального кодексу Болгарії, громадськість може брати участь у процесі розробки загальних адміністративних актів у формі зауважень і пропозицій [3, с. 67].

Надзвичайно корисним для України може бути правовий досвід Японії, де принцип транспарентності адміністративно-державного управління, відкритості його для широкого контролю з боку суспільства закріплений в якості правової норми законом про оприлюднення інформації, що належить адміністративним органам. Японські законодавці, визнавши право будь-якої людини на отримання документів про стан адміністративно-державного управління країни суттєво обмежили перелік організацій, зобов'язаних розкривати приналежну їм інформацію [1].

Деякі країни, такі як Корея та Мексика, зосередилися на тому, щоб зробити владу більш відкритою для публічного контролю з метою забезпечення ефективної боротьби з корупцією та вдосконалення підзвітності. У Данії головна увага акцентується на тому, щоб вирішити питання щодо доступності влади. Вона повинна ставати зрозумілішою для громадян (userfriendly) через те, що на цій основі покращується процес надання управлінських послуг. У Канаді та Фінляндії, сприяючи якіснішому та всеохоплюючому процесу прийняття рішень, більше уваги приділяється посиленню взаємодії та партнерству уряду із зовнішніми зацікавленими сторонами, зокрема організаціями громадянського суспільства [5, с. 3].

Транспарентність як правовий інститут належного врядування може бути ефективною у тому випадку, якщо нею охоплено усі рівні управління – загальнодержавний, регіональний та місцевий. У зв'язку з тим, що місцевий рівень управління є основою усієї управлінської системи, то у передових країнах світу йому приділяють першочергову увагу. Традиційно, зокрема у європейських країнах, в основі управління місцевого (комунального) рівня лежать ефективні фінансово-економічні механізми та інструменти. Наприклад, у містах Іспанії, Франції, Великобританії, Польщі, Нідерландів, Німеччини, Італії, Португалії, Данії, Швейцарії, Бельгії запроваджено процес партиципаторного формування бюджету – захід щодо моніторингу рівня транспарентності у діяльності органів виконавчої влади. Дуже важливим механізмом контролю транспарентності органів виконавчої влади є інститут партиципаторного формування бюджету, що визначається як спосіб забезпечення відкритого доступу до бюджетної інформації, надання громадянам можливості реалізації свого законного права на транспарентність бюджетно-податкової політики органів виконавчої влади, яке значно зменшує рівень корупції. Загалом, механізм партиципаторного формування бюджету дає громадянам змогу краще розуміти процес державного управління, а саме: підвищує суспільну довіру до влади [4].

Закріплення транспарентності як правового принципу у нормативно-правових актах, що регулюють здійснення управлінської діяльності, об'єктивно сприяє створенню сприятливого середовища для виваженого і неупередженого прийняття належних управлінських рішень. Це досягається завдяки розширенню соціальної основи для врахування думок усіх зацікавлених сторін, використанню конструктивних адміністративних механізмів контролю органів державної влади, місцевого самоврядування та суспільних механізмів контролю організацій громадянського суспільства у різних сферах державної, регіональної, місцевої політик, у виробничій, соціальній, трудовій, суспільно-корисній та інших видах діяльності, що базується на цілеспрямованому зборі, обробці, систематизації, аналізі та використанні необхідної інформації, отриманої з різних джерел. Порушення принципу транспарентності означає внесення деструктивного фактора у вищезазначений алгоритм, що загрожує прийняттям помилкового управлінського рішення.

Зарубіжний досвід використання правового принципу транспарентності для забезпечення належного врядування утверджує такий механізм управління, при якому навіть за відсутності звернень і запитів громадян, забезпечується обов'язкова та постійна звітність органів публічної влади перед громадськістю, здійснюється постійне інформування громадян про владну і управлінську діяльність та підготовку до прийняття важливих управлінських рішень, що, в свою чергу, своєчасно надає організаціям громадянського суспільства можливість реально впливати на процес публічного управління у різних сферах і на різних управлінських рівнях.

Список використаної літератури

1. Анисимцев Н. Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант / Н. Н. Анисимцев // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 6. – Режим доступу: <http://www.ptpu.ru/archive.htm>.

2. Куюмджиєва А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства / А. Куюмджиєва. – К.: Організація з безпеки та співробітництва в Європі, 2010. – 134 с.

3. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства: дослідження. Проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні. – К.: Організація з безпеки та співробітництва в Європі, 2010. – 136 с.

4. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: Європейський досвід / В. М. Пилаєва // Науковий вісник Херсонського державного університету – серія: юридичні науки. – 2014. – Т. 3. – № 6 – 1. – С. 23 – 29.

5. Ярошенко В. М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості / В. М. Ярошенко // Наукові праці. Політологія. – 2012. – Т. 182. – № 170. – С. 85 – 91.

Юлія ГУРТОВА

аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ У ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Особливе значення для соціально ефективного функціонування судів має принцип гласності у здійсненні професійної діяльності суддів. Він був сформульований у Законі України «Про судоустрій і статус суддів»: судові рішення, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа має право на вільний доступ до судового рішення в порядку, встановленому законом (ст. 11). Він кореспондує з принципом – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, зафіксованим Законом України «Про державну службу». Для судді як публічного службовця обидва принципи мають особливе значення. Необхідно

конкретніше визначити механізми реалізації принципів положень вказаних законодавчих актів, зв'язавши їх з конституційним принципом відкритості і гласності судової влади, правосуддя і судочинства (з правом участі громадян в управлінні справами держави і правом участі у здійсненні правосуддя через присяжних – ст. 124 Конституції України). На державних службовців апаратів судів покладаються законодавчо обумовлені обов'язки з підготовки судових засідань, забезпечення реалізації присутніми на них особами можливості фіксувати хід процесу, забезпечення належного інформування осіб про час проведення судових засідань, сповіщення про це учасників процесу, своєчасного надання копій судових актів.

Таким чином, міра й умови реалізації принципу гласності в питаннях організації і здійснення публічної служби – основа формування громадської думки про неї, а стосовно судової системи – і про діяльність органів правосуддя, що є головним. Конфлікти між громадянами і чиновниками мають постійний характер, громадська думка не завжди справедлива і компетентна. Її найважливішою функцією, як це і закріплює закон, є контроль за діяльністю органів держави, і тільки завдяки гласності може бути встановлений громадський контроль за функціонуванням публічної служби.

Так, за результатами соціологічного дослідження Центру Разумкова, проведеного з 21 по 26 квітня 2017 року (було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайнефекту) не перевищує 2,3 % з імовірністю 0,95), серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (їм довіряють 66 % опитаних), церква (63,3 %), Збройні сили України (55,9 %), Національна гвардія України (49 %), добровольчий рух (територіальна оборона) (45,2 %), Державна служба з надзвичайних ситуацій (45 %) – кількість респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значущому рівні перевищує кількість тих, хто їм не довіряє, Верховній Раді України – відповідно 9 % і 86,6 %, прокуратурі – відповідно 9,5 % і 83,3 %, судам – відповідно 7 % і 86,6 %. Національному антикорупційному бюро України довіряють 21,3 % опитаних, не довіряють – 64,8 %. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 7,9 % опитаних, не довіряють – 87 % [1].

Судовій владі необхідно ініціювати кроки щодо очищення судового корпусу від проявів корупції та інших зловживань судьями посадовими можливостями. Цей процес має бути постійним та відкритим. Коли суспільство буде бачити реальні результати намагання судової влади

очишатися та оновлюватися, рівень довіри громадян підвищуватиметься.

Особливості публічної служби в судових органах необхідно враховувати і при формуванні концепції кадрової роботи. Одночасно не можна забувати про загальну специфіку професійної діяльності публічних службовців. Необхідно звернути увагу на моральні основи і мораль суддів. Практично єдиним регулятором, що визначає конкретну поведінку особи, стає її моральна спрямованість. Це визначає об'єктивну необхідність враховувати разом з професіоналізмом моральний чинник і в засадничих принципах державної кадрової політики, і в конкретній роботі з кадрами судових органів.

Служіння громадському обов'язку, чесність, принциповість, відповідальність за свої дії і слова – ці та інші моральні якості мають вирішальне значення для суддів як публічних службовців, є провідним критерієм в оцінці їх професійної придатності до роботи в системі здійснення правосуддя, оскільки діяльність судової влади за визначенням має бути максимально наближена до ідеальної.

1. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного дослідження / Центр Разумкова. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua>.

Наталія ДЯЧЕНКО

к. держ.упр., докторант кафедри публічної політики та політичної аналітики НАДУ

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ УКРАЇНИ

У сфері інтелектуальної власності в Україні створено розгалужену сучасну нормативну базу з питань правової охорони інтелектуальної власності (далі – ІВ), положення якої узгоджуються із загальноновизнаними на міжнародному рівні підходами до її забезпечення, зокрема з підходами, визначеними в міжнародних договорах з Всесвітньою організацією інтелектуальної власності, а також вимогами Угоди про торговельні аспекти прав ІВ Світової організації торгівлі.

Відповідно до Конституції України (частина 2 статті 41) передбачено право кожного володіти, користуватися й розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності та, згідно з частиною 2 статті 54, громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової творчості, захист інтелектуальної власності, їх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами ІВ [1].

Правовідносини в сфері інтелектуальної власності в Україні регулюються окремими нормами цивільного, господарського, кримінального, митного кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та процесуальних кодексів.

Прийняття Закону України «Про ефективне управління майновими правами правовласників і сфері авторського права і (або) суміжних прав» № 2415-VIII від 15.05.2018 р., що набув чинності 22.07.2018 р., посприяв формуванню позитивних тенденцій у процесах наближення національної системи інтелектуальної власності України до стандартів Євросоюзу, що було однією з вимог Угоди про асоціацію із ЄС.

Водночас зі створенням і удосконаленням нормативної бази в сфері інтелектуальної власності в Україні була сформована й розвинена інституційна база, необхідна для забезпечення набуття, здійснення та захисту прав інтелектуальної власності, що включає державні органи виконавчої влади, установи та структури, що наділені прямими й опосередкованими функціями та відповідальністю в сфері ІВ (міністерства; державні служби, зокрема інтелектуальної власності України; Антимонопольний комітет України) та органи судової влади.

Проте, на даний час Україна входить до 10 країн світу з найвищим рівнем порушень авторських та суміжних прав, що вказує на нагальну потребу модернізації механізмів забезпечення права ІВ, у ході якої варто враховувати особливості його структури (рис.1):

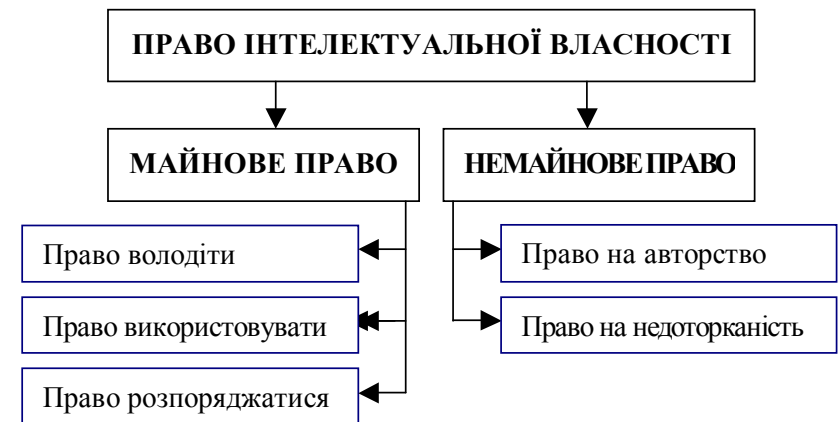


Рис.1. Структура права інтелектуальної власності

Механізми захисту інтелектуальної власності в Україні необхідно формувати, враховуючи весь спектр об'єктів права ІВ:

Об'єкти промислової власності: винаходи, корисні моделі, промислові знаки, географічні зазначення, фірмові найменування, торговельні марки (знак для товарів і послуг).

Нетрадиційні об'єкти права ІВ: сорти рослин, породи тварин, компонування (топографія) інтегральних мікросхем, комерційні таємниці, наукові відкриття, раціоналізаторські пропозиції.

Об'єкти авторського права і суміжних прав: літературні та художні твори, об'єкти права ІВ в галузі науки «Державне управління», комп'ютерні програми, компіляція даних, виконання, фонограми, відеограми, програми організації мовлення.

Задіяні механізми комерціалізації права ІВ сприятимуть формуванню ефективної державної політики сталого розвитку України.

1. Конституції України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.

Надія КАЛАШНИК

*д.держ.упр., доцент, професор
кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування
ЛПРДУ НАДУ*

ТЕНДЕНЦІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ УКРАЇНА – ЄС

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони трансформувала відносини на міжнародній арені та всередині України у якісно новий тип співробітництва і передбачає докорінне реформування усіх сфер суспільного життя в нашій країні. Зміст та процес реалізації політичної асоціації між Україною та ЄС має важливе значення, оскільки передбачає докорінне реформування сектору публічного управління. З іншого боку в процесі зазначеного реформування мають місце ризики та загрози, що ставлять під удар темпи, напрями, ефективність, а також можуть впливати на зміну вектору розвитку нашої держави, як наслідок і реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Формулюючи основні проблеми сучасного етапу розвитку публічної служби в Україні, наголосимо, що нині основні зусилля зосереджені на здійсненні інституалізаційних реформ; у розбудові партнерських відносин нового типу між суспільством, державою (в особі органів влади) та бізнесом. При цьому основним завданням залишається гарантування безпеки, суверенітету (зовнішнього та внутрішнього) та захисту територіальної цілісності держави. Серед основних засад зовнішньої політики та міжнародного співробітництва у контексті виконання Угоди Україна має:

– забезпечити національні інтереси і безпеку шляхом підтримання

мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;

– використовувати міжнародний потенціал для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку;

– сприяти міжнародному миру і безпеці у світі, брати участь у всеосяжному політичному діалозі для підвищення взаємної довіри держав, подолання традиційних і нових загроз безпеці [1].

Отже, основною тенденцією розвитку публічної служби, як провідників та реалізуючих суб'єктів реформ від ім'я держави, є побудова державницько-управлінських та соціальних відносин таким чином, щоб досягти окреслених вище завдань. Базуючись на даних Звіту про виконання угоди про асоціацію між Україною та європейським союзом (за 2017 рік) [2] загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію Україна – ЄС склав 41%. При чому прогрес виконання зобов'язань Верховною Радою України складає 32 %, Центральними органами виконавчої влади – 42 %, іншими органами державної влади – 50 %. Можна зробити висновок, що зміни відбуваються у півсилу. Найшвидше змінюються відносини на місцевому рівні, а законодавче забезпечення має темп втричі повільніший за потрібний.

Проаналізувавши ключові завдання впровадження Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також стан їх виконання за останні два роки [2; 3] можемо визначити такі перешкоди та ризики реформування:

– відсутність або слабка (дуже повільна) законодавчої підтримки реформ;

– структурна та інституалізаційна неготовність органів державної влади на центральному та місцевому рівнях до реалізації реформ та нового типу взаємодії у різних сферах;

– відсутність або слабка міжвідомча координація під час реалізації вимог міжнародного співробітництва у сферах, що потребують міжвідомчої взаємодії;

– висока заполітизованість під час прийняття управлінських рішень щодо напрямів та механізмів реалізації реформ;

– нерівномірність реформування у різних галузях функціонування держави;

– спад активності в діяльності новостворених державних органів;

– відсутність наступності політичної волі при зміні влади.

Визначені перешкоди та ризики, необхідність їх подолання зумовлюють визначення пріоритетних напрямів розвитку публічної служби, а саме: зміна інституційних механізмів взаємодії держави та суспільства; розвиток компетентностей публічних службовців, особлива

увага має бути приділена цінностям та спрямуванням; забезпечення сталого поступового розвитку в діяльності органів влади та їх реформуванні; розвиток співробітництва між різними органами публічної влади; належне правове регулювання статусу публічних службовців різних категорій та публічної служби в цілому; створення стовбуру публічної служби не залежного від політичних коливань та зміни влади; формування наступності виконання управлінських рішень при зміні влади.

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: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

2. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та європейським союзом (за 2017 рік) / Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: <https://eu-ua.org/zvity-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu>.

3. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (за 2016 рік) / Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20\(3\).pd](file:///C:/Users/Admin/Downloads/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20(3).pd).

Петро КОГУТ

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

ВІДОБРАЖЕННЯ ПОЛІТИКО-ВЛАДНИХ ІНТЕРЕСІВ ПЕРСОНИ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Здійснення політики європейської інтеграції України відбувається у чітко визначених правових рамках. Це зумовлено тим, що європейські країни сприйняли і втілили у своїх системах публічного управління принципи правової держави, які стали атрибутом не лише відносин всередині ЄС, але й основою співпраці з країнами-партнерами. Україна, поставивши завданням стратегічного розвитку європейську інтеграцію, повинна піднятися на вищий рівень відносин, які окреслені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода) [5]. Реалізація положень цього документа, серед іншого, передбачає й розвиток співпраці у сфері забезпечення політико-владних інтересів персони відповідно до прийнятих у ЄС стандартів.

В Угоді домінуюче значення відведено положенням економічного характеру, які складають більшу за обсягом її економічну частину. Це

закономірно як з огляду на домінування економічних мотивів у ході становлення та подальшого функціонування ЄС, так й через необхідність врахування існуючого сьогодні суттєвого розриву у рівнях розвитку економік України та країн ЄС.

Політична ж складова Угоди містить більш загальні й такі, що не викликають різночитань політико-владні положення, виконання яких спрямоване на підвищення ролі громадянського суспільства як фундаменту системи публічного управління. Політичні переваги інтеграції України у ЄС пов'язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Зближення із Європейським Союзом виступає гарантією, а виконання його вимог – інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні. Членство у Європейському Союзі може відкрити шлях до колективних структур спільної європейської безпеки, забезпечити ефективнішу координацію дій у сфері контролю за експортом і нерозповсюдження зброї масового знищення, в боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, нелегальною міграцією тощо [1]. Отже, політична частина Угоди спрямована на створення сприятливого, головним чином, внутрішнього та безпечного зовнішнього суспільно-політичного середовища, яке є фундаментом для формування передумов для усе повнішого врахування політико-владних інтересів персони.

Політичні інтереси та владні прагнення персони залишаються номінальними до того моменту, поки не знаходять вираження у відповідній інституційно-правовій основі. Положення Угоди ставлять завданням створення такої основи. В Україні тривалий час відбувався пошук ефективної моделі управління з реалізації положень Угоди. Після тривалих дискусій, у квітні 2016 р. в Уряді було запроваджено посаду Віце-прем'єра з європейської і євроатлантичної інтеграції. Таким чином на рівні Уряду появилася інституційно-політична структура, яка взяла на себе функцію лідерства в процесі впровадження Угоди. Ще раніше, у 2014 р. в кожному міністерстві були призначені заступники міністра з питань європейської інтеграції в межах повноважень своїх органів. В структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2014 р. було створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції. Незважаючи на несприятливі внутрішньополітичні і зовнішньополітичні обставини та серйозні виклики, що постали перед Україною, Уряд досяг певних результатів, зокрема: затверджено загальнодержавний план виконання Угоди, а згодом його суттєво оновлено в частині зони вільної торгівлі; схвалені 150 планів імплементації 219 актів законодавства ЄС відповідно до Угоди; створено скоординовану систему взаємодії органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, включаючи їх участь у роботі спільних органів асоціації; запроваджено щоквартальне публічне звітування Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції про виконання Угоди та Порядку денного асоціації Україна – ЄС [2, с. 8 – 9].

В правовій складовій системи забезпечення політико-владних інтересів персони особлива роль належить правовому механізму гарантування. Його ефективне функціонування залежить від того, який юридичний інструментарій використовується системою публічного управління держави. Це надзвичайно важливе завдання для України, тому що тут наразі зовсім не розвинутий юридичний інструментарій, наприклад, здійснення судового контролю за розсудом (дискрецією) органів державної влади в реалізації наближення законодавства на виконання зобов'язань, встановлених міжнародним договором. Такий інструментарій вже детально розроблений і успішно застосовується в ЄС та дозволяє європейським громадянам і компаніям посилювати ефективність інтеграції в рамках ЄС. Йдеться насамперед про три інструменти: 1) узгоджувальне тлумачення наближеного національного права з нормою міжнародного договору, що дозволить контролювати, наскільки адекватно в акті законодавства, яким здійснено наближення, дотримано вимоги Угоди, в тому числі наскільки адекватно імплементовано положення відповідної директиви чи регламенту ЄС; 2) непряма дія певних положень Угоди, які не підлягають безпосередньому застосуванню (оскільки не мають прямої дії). Йдеться про положення Угоди, які повинні були бути імплементовані в актах українського законодавства, але цього не сталося протягом строку, визначеного Угодою. У такому випадку на підставі рішення суду можливе часткове безпосереднє застосування Угоди про асоціацію; 3) відшкодування державою шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі невчасною чи неналежною імплементациєю положень Угоди [2, с. 10].

Функціонально рівень та повнота відображення політико-владних інтересів персони забезпечуються з допомогою передбачених в Угоді інструментів політичного діалогу та співробітництва. Важливими цілями політичного діалогу і співробітництва між Україною та ЄС є дотримання і зміцнення принципу поваги до прав людини та основоположних свобод. Наприклад, у 2017 р. для реалізації зобов'язань України у цій сфері здійснено такі основні кроки: продовжувалося виконання Національної стратегії у сфері прав людини та відповідного Плану дій з її реалізації на період до 2020 року; здійснювалося розроблення проекту Концепції етнонаціональної політики України; було забезпечено формування інституту Урядового уповноваженого з питань гендерної політики. За результатами Діалогу України та ЄС з питань прав людини було вжито ряд заходів з метою покращення захисту прав і задоволення інтересів внутрішньо переміщених осіб та учасників антитерористичної операції [3, с. 13].

В сучасних українських реаліях зовнішнє безпекове середовище є надзвичайно важливим для забезпечення політико-владних інтересів персони. У цьому контексті співпраця між Україною та ЄС у сфері зовнішньої політики й безпеки поступово набирає чіткіших і конкретніших

форм. Починаючи з 2014 р., через анексію Криму Росією і війну на Донбасі, питання про співпрацю з ЄС у сфері безпеки сягнуло найвищого стратегічного рівня. Оперативне співробітництво передбачено в рамках місії ЄС із питань оборони й безпеки і в деяких випадках уже відбувається (наприклад, у рамках Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні на кордонах із Придністров'ям), а також існують плани з посилення співпраці з органами безпеки ЄС [4, с. 4].

Отже, усебічне і якнайповніше відображення політико-владних інтересів персони в Україні корелюється із надзвичайно важливою політичною метою Угоди, що полягає в забезпеченні українськими демократичними інститутами дотримання основних європейських цінностей. Угода передбачає ретельний моніторинг демократичних інститутів, у тому числі в контексті верховенства права і прав людини. Повага до демократичних цінностей вважається в Угоді настільки принципово важливою, що у разі їх серйозного порушення дію Угоди може бути припинено.

Список використаної літератури

1. Беззуб І. Сучасний стан і перспективи української євроінтеграції / І. Беззуб. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=120.
2. Впроваджуючи Угоду про асоціацію Україна – ЄС: перші уроки, наслідки, практики використання. Аналітична доповідь / За ред. О. В. Сушка. – К.: Інститут Євро-Атлантичного Співробітництва, 2016. – 40 с.
3. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017 році. – К.: Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції; Офіс віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, 2018. – 86 с.
4. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Що, чому і як? : посібн. / Під ред. М. Емерсона, В. Мовчан. – Брюссель – Київ : Центр європейський політичних досліджень; Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2016. – 256 с.
5. 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: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Людмила КРИВАЧУК

д.держ.упр., dr hab., prof. UP,

Institut Spraw Społecznych

Uniwersytet Pedagogicznyim. KEN w Krakowie

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИННОСТІ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

В сучасних складних умовах функціонування українського суспільства злочинність неповнолітніх та складні життєві обставини, в яких перебуває значна кількість дітей, є нагальною проблемою. Стрімка технізація дитячої субкультури та дозвілля, вплив засобів комунікації на свідомість неповнолітніх створює принципово нові чинники ризиків впливу на поведінку дітей, що вимагає перегляду форм та методів превентивної роботи з ними.

З метою поліпшення національного законодавства України у сфері захисту прав дітей, удосконалення превентивної та профілактичної роботи щодо запобігання вчиненню дітьми злочинів та правопорушень, створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх правопорушників у 2011 році в Україні було затверджено «Концепцію розвитку системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх» [5].

У рамках реалізації «Концепції розвитку системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх» (2011) доцільно звернути особливу увагу на Угоду про партнерство, підписану 19 грудня 2012 року між Верховним Судом України та Українсько-канадським проектом «Реформування системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» (РСКЮ). Проект «Реформування системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» надає підтримку Україні у розробці комплексної системи ювенальної юстиції, яка має відповідати міжнародним стандартам і приділяти особливу увагу реабілітації молоді цієї категорії.

Аналізуючи досліджувану проблематику, директор Проекту РСКЮ С. Аммар (Канада) стверджує, що на злочинність неповнолітніх впливають різні чинники, серед яких: економічні, соціальні, особистісні, тож і проблему слід розглядати комплексно, спрямовуючи зусилля усіх зацікавлених сторін щодо профілактики злочинності неповнолітніх, удосконалення чинного законодавства у сфері здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх, забезпечення належного дотримання їхніх прав та законних інтересів. Як зазначив з цього приводу Посол Канади в Україні Т. Лулашник, Канада розвивала власну систему юстиції щодо неповнолітніх упродовж минулого століття через проведення не менш, як трьох законодавчих реформ, тому канадське суспільство має відповідні знання, інструментарій, досвід, які можуть бути корисними під час реформування кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні [2].

У сфері законодавчого забезпечення прав дітей, схильних до

правопорушень, забезпечення ефективної профілактичної діяльності з 2011 року в Україні ухвалено низку важливих нормативно-правових актів, серед яких: Концепція розвитку системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх (2011), Кримінально-процесуальний кодекс України (2012), Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду «Про деякі питання здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх» (2013), Закон України «Про пробацію» (2015) тощо. Зазначені нормативно-правові акти спрямовані на поліпшення національного законодавства у сфері захисту прав дітей, удосконалення превентивної та профілактичної роботи, створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх, які опинилися у конфлікті із законом.

Вважаємо, що застосування цих документів вимагає ефективної координації між відповідними органами та службами, а також моніторингу та оцінки, які часто не належною мірою реалізуються на практиці через відсутність чітко прописаного механізму, що давав би можливість залученим органам координувати свою діяльність і працювати за узгодженими принципами. Тому доцільно та необхідно розробити єдину національну стратегію, яка б регулювала питання профілактики правопорушень та визначала відповідні стандарти й критерії у цій сфері.

Стосовно удосконалення спеціальних процедур судового провадження щодо неповнолітніх важливими, безперечно, є новий «Кримінально-процесуальний кодекс України» (2012) [3] та Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду «Про деякі питання здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх» (2013) [1]. Власне ці документи дозволили запровадити спеціальні процедури судового провадження щодо неповнолітніх з метою врахування їхніх вікових і психологічних характеристик. Серед них можна виокремити:

1) розширений перелік учасників у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх (обов'язкова присутність неповнолітнього підсудного, прокурора, захисника та законного представника, педагога або психолога, а за необхідності – лікаря);

2) введення спеціалізації слідчих і суддів по розгляду справ щодо злочинів, вчинених неповнолітніми; визначення спеціальних правил проведення допиту неповнолітніх підозрюваних (серед основних – обов'язкова участь захисника під час допиту, тривалість допиту неповнолітніх не більше, ніж 2 години на день), визначення спеціальних процедур затримання неповнолітніх (застосування запобіжних заходів з урахуванням віку та психологічних характеристик неповнолітнього);

3) можливість проводити закриті засідання з метою захисту приватності неповнолітніх; допит дітей, впізнання осіб чи речей під час досудового розслідування можуть бути проведені у режимі відеоконференції при трансляції з іншого приміщення (дистанційне досудове розслідування).

Важливим кроком на шляху до «правосуддя, дружнього до дитини» стосовно запровадження пробації щодо неповнолітніх став Закон України «Про пробацію» (2015), який передбачає три види пробації, зокрема: досудова пробація, наглядова пробація, пенітенціарна пробація [6].

Перший вид пробації – досудова пробація дає можливість для застосування досудової доповіді. Форма досудової доповіді була розроблена та апробована міськими судами в Запорізькій та Івано-Франківській областях упродовж 2014 – 2016 років за підтримки Українсько-канадського проекту «Реформування системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» (РСКЮ). Ця практика передбачає забезпечення суду об'єктивною та повною інформацією про неповнолітню особу, яка обвинувачується у вчиненні правопорушення, з метою врахування цієї інформації судом при ухваленні рішення щодо найдоцільнішої міри відповідальності, яка в найкращий спосіб сприятиме реабілітації та перевихованню особи.

Другий вид пробації – наглядова пробація дає можливість органу пробації застосовувати пробаційні програми до засуджених неповнолітніх з урахуванням результатів оцінки їх ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення та індивідуальних потреб. У межах проекту РСКЮ розроблено форму оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення заснована на моделі інструмента оцінки ASSET, який застосовує Рада юстиції щодо неповнолітніх в Англії та Уельсі з 2000 року. Науково-експертна рада Державної пенітенціарної служби України 4 липня 2014 року схвалила Форму оцінки та Методичні рекомендації щодо порядку проведення оцінки ризиків скоєння повторних правопорушень і визначення потреб дітей у конфлікті із законом. Відповідно до Закону України «Про пробацію» (2015), оцінка має застосовуватися до всіх неповнолітніх, засуджених до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, з метою подальшого планування індивідуальної роботи з ними. Закон також передбачає тісну співпрацю органу пробації з іншими організаціями чи установами, що працюють у сфері профілактики правопорушень чи соціального захисту, а також залучення батьків / законних представників до проведення соціально-профілактичної роботи з неповнолітніми.

Третій вид пробації – пенітенціарна пробація спрямована на підтримку реабілітації та повторної інтеграції (повернення до нормального життя у суспільстві) ув'язнених неповнолітніх для того, аби допомогти їм повторно інтегруватися після звільнення із закладу.

Упродовж останніх років в Україні активно розпочали вивчати кращі міжнародні практики у сфері профілактики та ресоціалізації, відповідно відбувається процес розробки та впровадження нових профілактичних програм та методик. Зокрема, у 2015 році Міністерством соціальної політики України спільно з проектом РСКЮ в межах вищезгаданої Угоди було ініційовано створення Банку програм, моделей та методик

соціальної роботи з неповнолітніми у конфлікті із законом (Банк програм), розроблено порядок їх включення до Банку програм та критерії оцінки якості профілактичних програм по роботі з неповнолітніми у конфлікті із законом. Програми були розроблені до кінця 2016 року, зокрема: «Будуємо майбутнє разом» (ВГЦ «Волонтер», ЮНІСЕФ), «Будь незалежним» (ВГЦ «Волонтер», Управління ООН з наркотиків та злочинності), «Вчимося бути здоровими» (ВГЦ «Волонтер», ЮНІСЕФ), «Зупинись – посміхнись»: профілактика агресивної поведінки підлітків (ВГЦ «Волонтер»), «Вчимося керувати емоціями» (РСКЮ), «Управління гнівом» (РСКЮ), «Вибір до змін» (РСКЮ), «Сходинки» (Health Right International) [4].

Підсумовуючи, зазначимо, що актуальним на сьогодні залишається питання кадрового забезпечення, розробки та впровадження ефективних вітчизняних підходів у сфері профілактики злочинності серед неповнолітніх та надання соціальних послуг у цій сфері у громадах. Попри важливі здобутки у сфері захисту прав дітей, схильних до правопорушень, особливої уваги на сьогодні в Україні потребує питання формування та розвитку ефективної системи ювенальної юстиції, вироблення інноваційних та ефективних форм та методів превентивної роботи, створення дієвих осередків та центрів профілактичної та ресоціалізаційної роботи для дітей. Надалі важливо підтримувати роботу стосовно розвитку співпраці між відповідними структурами та установами, що працюють з дітьми, схильними до вчинення злочинів, підвищувати скоординованість їхніх дій з питань соціальної профілактики та формування стійкої мотивації до безпечної, відповідальної, просоціальної поведінки.

Список використаної літератури

1. Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду «Про деякі питання здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх» (від 18.07.2013 р. № 223-1134/0/4-13). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1134740-13>.
2. Інформаційний сервер Верховного Суду України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/DBBB857846CC0EF7C2257AD9004BBEA9>.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України (від 13.04.2012 р. № 4651-VI). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
4. Міністерство соціальної політики України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua>.
5. Про концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх: Указ Президента України (24.05.2011 р. № 597/211). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/597/2011>.
6. Про пробацію: Закон України (від 05.02.2015 р. № 160-VIII). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/160-19>.

Інна КУЛЬЧІЙ

к. держ. упр., доцент секції державного управління і права Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕСТІ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Стратегічні зміни в різних суспільних сферах та в органах державної влади, які нині відбуваються в Україні, залежать від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що або чинять спротив, або видозмінюють траєкторію перетворень. Саме тому кожна зміна має впроваджуватися за умови широкого обговорення змін у суспільстві та за умови доступу громадян до публічної інформації. Адже доступ до публічної інформації дозволяє розуміти сутність, особливості впровадження змін, ресурсні витрати, що, у свою чергу, дозволяє громадянам стати активними учасниками реформування та безпосередньо реалізувати свої конституційні права.

Відсутність інформації про дії влади перетворює на видимість основний конституційний принцип, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5 Конституції України) та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Доступність інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування є одним із головних засобів, що дозволяє здійснювати громадський контроль за діями влади.

Аналіз норм закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року дозволяє виокремити ознаки публічної інформації, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто, публічна інформація завжди об'єктивована, тобто «відображена та задокументована»; власне публічна інформація знаходиться в органах публічної влади інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом [2].

Важливим акцентом удосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації є продовження інформаційної та правороз'яснювальної роботи у цій сфері. Аналіз судової практики за останні 3 роки дозволяє зробити висновок, що порушення норм закону України «Про доступ до публічної інформації» простежується при

обмеженні доступу до певного виду публічної інформації, при цьому обов'язково проводиться тестування її на відповідність сукупності трьох вимог, визначених частиною 2 статті 6 цього закону. Так як доступ до інформації обмежується лише за умови наявності всіх трьох вимог, при відсутності хоча б однієї з них інформація є відкритою.

На жаль, і сьогодні існує нерозв'язана проблема забезпечення пасивного доступу до інформації, зокрема несвоєчасне або неповне оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо, яке є швидше винятком, ніж повсякденною нормою. Крім того, інформація яка оприлюднюється на веб-сайтах, іноді викладається не повністю, або її надзвичайно важко знайти, особливо пересічному громадянину, який не орієнтується в функціях та повноваженнях конкретного органу. В законі України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що за неповне та несвоєчасне надання інформації відповідальність несе структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. Хоча, на нашу думку, у законі доцільно передбачити спільну відповідальність керівника організації – розпорядника інформації та відповідальної особи [2].

Під час удосконалення нормативно-правової бази законодавства у сфері доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати не тільки необхідність гармонізації всього пласту загальних і спеціальних правових актів у цій сфері, але і відсутність прозорого механізму доведення до громадськості інформації органами влади та місцевого самоврядування попри спроби запровадити механізми зворотного зв'язку влади та громадян [1].

Підвищення ефективності доступу до інформації, рівня практичного виконання положень законодавства щодо доступу до інформації, якою володіють органи влади є важливою передумовою реалізації права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, зменшення кількості ухвалених незаконних рішень влади шляхом оприлюднення планів виконання поточних завдань і загальних звітів про діяльність органів публічної влади, тощо. Таким чином, пріоритетним напрямом реформування системи публічного управління є подальша систематизація та удосконалення норм законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про захист персональних даних».

1. Галай В. О. Урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / В. Галай // Адміністративне право і процес. – Режим доступу: <http://>

applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/409-urehulyuvannya-dostupu-do-publichnoyi-informatsiyi-v-diyalnosti-orhaniv-derzhavnoyi-vlady-ta-samovryaduvannya-halai-v-o.

2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-1>.

Богдан ЛЕНИГЕВИЧ

*аспірант кафедри європейської
інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ*

РОЛЬ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТА ЯК ЧИННИК СТАБІЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізуючи перспективи України, у творенні моделі вітчизняного інституту президентства, можемо зазначити, що за період незалежності Україна пройшла кілька етапів формування президентства, кожного разу вносячи зміни у діюче законодавство шляхом конституційних змін. Суперечливі висновки серед політичних діячів, вчених та експертів стосуються неоднозначних змін українського національного законодавства, які відбувались у 2006, 2008, 2010 та 2014 рр.

Враховуючи вищевикладене, в Україні можна окреслити певні тенденції розвитку інституту президентства та зміни у формі правління:

- 1) липень 1990 р. – грудень 1991 р. – орієнтованість на парламентську модель;
- 2) грудень 1991 р. – червень 1995 р. – орієнтованість на президентсько-парламентську модель;
- 3) червень 1995 р. – 28 червня 1996 р. – орієнтованість на президентську модель;
- 4) червень 1996 р. – грудень 2005 р. – орієнтованість на президентсько-парламентську модель;
- 5) січень 2006 р. – січень 2010 – орієнтованість на парламентсько-президентську модель;
- 6) січень 2010 р. – червень 2013 – орієнтованість на президентсько-парламентську модель;
- 7) червень 2013 – чергове зміщення до парламентсько-президентської моделі.

Варто відзначити, що роль президентства в країнах Європи, за виокремленням Російської Федерації, не є настільки значущою, як в президентських країнах Південною Америки, США, Африки чи Азії. На інститут президентства в Європі впливають численні обмеження на повноту влади президента через представницькі або судові функції.

Статус президента напряму залежить від форми республіки держави. Таким чином у державах де панує парламентська форма правління, президент виконує в основному представницьку функцію

(Італія, ФРН, Австрія, Індія, Угорщина, Чехія, Греція та ін.), а повнота влади належить парламенту та\або прем'єр-міністру. Парламент в деяких випадках обирає й президента. У країнах із президентської формою правління президент може бути головою держави й виконувати функції голови уряду (США, Аргентина, Мексика, Іран, Бразилія, Швейцарія). При змішаній формі республіки президент має вплив на провадження політики однак його можливості суттєво обмежуються законом (Румунія, Чорногорія, Монголія та ін.).

Конституційно-правовий інститут глави держави складається з норм, що визначають його місце і роль у державному механізмі, його взаємини з іншими органами держави, з норм, що встановлюють порядок діяльності глави держави, його заміщення, що закріплюють його повноваження, підстави і процедуру звільнення з посади.

Юридичний статус, політична вага інституту глави держави в сучасних умовах прямо залежні від прийнятої державою форми правління та пануючим політичним режимом. До виникнення нових держав, які прийшли на зміну соціалістичним, парламентарними державами в Європі були ті, що пережили диктатуру (Італія, Німеччина, Греція), а тому прагнули дистанціюватися від можливих наслідків її повернення, покладаючи великі надії саме на розвиток парламентаризму, демократії та свободи.

Проаналізувавши основні повноваження Президента у відносинах з іншими інститутами влади побачимо, що достатньо великі можливості Президента щодо впливу на законодавчий процес надає право законодавчої ініціативи. Воно затверджене у ст. 93 Конституції України. При цьому ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні.

Таким чином, глава держави має реальні важелі участі в законотворенні (визначає доцільність і черговість законодавчих змін, володіє апаратом, що кваліфіковано здійснює законопроектну роботу). На користь надання главі держави таких повноважень говорить здатність таким чином забезпечувати взаємозв'язок і взаємообмін між законотворчим і правозастосовним процесом. Також право законодавчої ініціативи Президента дає змогу його Адміністрації планувати та прогнозувати законопроектні роботи з урахуванням стану, перспектив і проблемних питань розвитку окремих галузей народного господарства.

Однак безліч факторів, що впливають на ефективність діяльності президента знаходяться перш за все у політичній площині. Організація діяльності Президенту України залежить від партійної належності Президента України, кількості політичних партій у Верховній Раді України, та їх фракційного складу.

Якщо політична належність гаранта та більшості у Верховній Раді України збігаються, Президент України отримує більше важелів для провадження своєї політики, як внутрішньої так і зовнішньої. Прикладом

є обрання та діяльність В. Януковича, під час правління якого Партія Регіонів займала провідну позицію в парламенті. Однак, якщо політична належність різна можуть виникнути певні колізійні моменти, що призводять до дестабілізації та системної кризи коли один орган блокує роботу іншого. Як приклад можна навести ситуацію подвійного правління яка виникла в президентсько-прем'єрський республіці Франції. Україна також має досвід такого протистояння, зокрема конфлікт 2008 – 2009 років між Президентом України В. Ющенко, та його прем'єр-міністром Ю. Тимошенко.

Таким чином можна стверджувати, що президентська форма правління все ж володіє потенціалом стабільності та сприяє наступності політичних перетворень. У той же час вона несе в собі загрозу узурпації влади президентом, за рахунок широких повноважень останнього. З іншого боку, парламентська форма правління загрожує частими урядовими кризами, в результаті яких відбувається зміна кабінетів.

Список використаної літератури

1. Пахарев А. Перспективи української багатопартійності у контексті можливих змін в організації влади // Політичний менеджмент. – 2003. – № 2. – С. 57 – 64.

2. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 08.12.2004, № 2952-VI від 01.02.2011, № 586-VII від 19. 09. 2013, № 742-VII від 21. 02. 2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР України). – 1996. – № 30. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Ірина Словська. Правові проблеми участі Президента України у законотворчому процесі / Словська І. // Віче. Журнал. Наукова Бібліотека. № 8, квітень 2011. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2520/>.

Андрій ЛИМАР

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

НОВИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Право на кваліфіковану правову допомогу, закріплене в ст. 59 Конституції України, є одним з найважливіших конституційних прав. В статті зазначено, що в установлених законом випадках допомога надається безоплатно: «Кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається

безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» [1]. Надання юридичної допомоги є соціальним благом для людини і забезпечує реалізацію інших конституційних благ.

Принципи – це керівні, основоположні ідеї, на реалізацію яких спрямовано весь зміст нормативного правового акта, в даному випадку – Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Принципи державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги закріплені у ст. 5 цього Закону. До них відносяться: верховенство права; законність; доступність безоплатної правової допомоги; забезпечення якості безоплатної правової допомоги; гарантоване державне фінансування [2]. Поряд із загально-правовими принципами, такими як верховенство права та законність, інші, спеціальні, не є вичерпними і потребують доповнення і розширення.

Більшість принципів являють собою абстрактну юридичну формулу і знаходять конкретний зміст у вигляді законних інтересів конкретного громадянина.

Так, принцип доступності включає цілий ряд конкретних складових:

– доступність за часом означає таку організацію роботи органів і організацій, які надають безоплатну правову допомогу, у час, зручний для осіб, які її отримують (графік або заздалегідь узгоджений конкретний час);

– доступність за місцем означає організацію роботи названих органів і організацій в місцях, зручних для відвідування, а для осіб з обмеженими фізичними можливостями – аж до надання допомоги за місцем їх перебування;

– доступність за формою означає усну або письмову форми консультацій, остання проводиться в закінченому вигляді або у формі, що дозволяє вибір або доопрацювання тексту та ін.;

– доступність для розуміння означає допомогу, яка надається в доступному для конкретної особи вигляді з точки зору її змісту та / або викладення.

Що ж стосується вимог до якості надання безкоштовної юридичної допомоги, то очевидно, що надана допомога:

– не повинна порушувати і / або суперечити вимогам закону;

– бути всебічною і вичерпною;

– об'єктивно оцінювати всі сторони положення довірителя, його права та обов'язки;

– бути ефективною і не вимагати звернення до іншої особи для її повторного огляду і уточнення;

– бути кваліфікованою і добросовісною.

Стосовно до розглянутого питання мова йде про встановлення вимог до професійної підготовки осіб, які надають безоплатну правову допомогу. На жаль, оскільки надання безоплатної правової допомоги має носити масовий характер, вимоги до осіб, що її надають, мінімальні. У разі надання усних або письмових консультацій, а також при підготовці

проектів юридичних документів – це наявність вищої юридичної освіти.

На додаток до вищезазначених, доцільно закріпити в Законі наступні принципи:

1) соціальна справедливість і соціальна орієнтованість при наданні безоплатної правової допомоги;

2) контроль за дотриманням особами, які надають безоплатну правову допомогу, норм професійної етики та вимог до якості надання такої допомоги;

3) об'єктивність, неупередженість при наданні безоплатної правової допомоги та її своєчасність;

4) рівність доступу громадян до отримання безоплатної правової допомоги та недопущення дискримінації громадян при її наданні;

5) забезпечення конфіденційності при наданні безоплатної правової допомоги.

Наприклад, принцип соціальної орієнтованості, який потрібно закріпити в ст. 5 Закону, є окремим випадком реалізації ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Стосовно до норми Закону це означає, що державна і недержавна системи надання безоплатної правової допомоги, всі її органи і організації у своїй діяльності в даному напрямку повинні бути орієнтовані на практичну реалізацію принципу соціальної справедливості щодо громадян, які мають право на отримання безоплатної правової допомоги.

1. Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

2. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

Руслана МАРТЪЯНОВА

аспірантка кафедри публічного

управління та адміністрування,

Хмельницький університет управління та права

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ПЕРЕБУВАННЯМ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

Внаслідок свого геополітичного розташування Україна стала не лише країною транзиту для мігрантів, але й країною тривалого перебування для іноземців, які ухилилися від виїзду з країни після

дозволеного терміну перебування. В свою чергу перебування іноземців та осіб без громадянства на нелегальному становищі на території держави становить загрозу національній безпеці та залишається одним із факторів розповсюдження злочинності.

Згідно Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011, серед проблем, які потребують розв'язання є нелегальна міграція та поширення організованої етнічної злочинності.

З метою забезпечення національної безпеки, нейтралізації загроз у сферах міграції та громадянства, Указом Президента України від 17 березня 2018 р. № 72/2018 введено в дію Рішення РНБО від 1 березня 2018 р. «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики» де передбачено посилення контролю за перебуванням іноземців на території України, розроблення і затвердження в установленому порядку стратегії боротьби з організованою злочинністю, затверджено план заходів на 2018 – 2021 роки з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [2].

Відповідно до п.2 ст.12, п.8 ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» від 08.07.2018 року Державна міграційна служба України входить до складу сектору безпеки і оборони України та є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції, зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3].

Слід зазначити, що у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» термін *загрози національній безпеці України* визначено явища, тенденції і чинники, що суперечить національним інтересам та національним цінностям України. В свою чергу законотворець дав визначення *національним інтересам України* – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави та безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Тому, з метою захисту національних інтересів України необхідно приділити особливу увагу нелегальній (незаконній) міграції, як протизаконному та суспільно небезпечному явищу, яке ускладнює реалізацію державної політики щодо захисту інтересів суспільства, держави та безпечних умов життєдіяльності громадян України.

Із цього вбачається необхідність здійснення організаційних заходів органами ДМС спільно з правоохоронними органами щодо забезпечення реалізації національних інтересів від впливу явища нелегальної міграції та її наслідків.

На погляд автора, насамперед дії органів ДМС та правоохоронних органів повинні бути спрямовані на забезпечення контролю за перебуванням іноземців та території України, які скоюють кримінальні

правопорушення, засуджені до позбавлення волі, відбувають покарання у виправних колоніях на території України, та під час перебування в колонії на шлях виправлення не стали та після звільнення будуть намагатися здійснювати протиправну діяльність.

Беручи до уваги, що в законодавстві України не має нормативного документа, який би визначав механізм взаємодії органів ДМС з правоохоронними органами, та регулював дії посадових осіб ДМС з органами Національної поліції та органами і установами Державної кримінально-виконавчої служби, щодо іноземців, які звільняються з державних установ виконання покарань після відбуття строку покарання та перебування яких на території України є дестабілізуючим фактором, автором було розроблена схема взаємодії співробітників УДМС в Хмельницькій області з ГУНП в Хмельницькій області, яка здійснювалась поетапно [2, с. 228]. Так, 1 етап базувався на зборі інформації з кримінальної поліції, державної установи виконання покарань, обліків міграційних та прикордонних служб та ін. На 2 етапі здійснювався аналіз наявної інформації, підготовка та подача адміністративного позову до суддів Хмельницької області. Де однією із позивних вимог є слухання справи шляхом відеоконференції, що дало змогу забезпечити обов'язкову участь у справі іноземця, як визначено у ст. ст. 288-289 КАС України. І в подальшому, на етапі затримання та видворення чітко розмежовано дії співробітників державних установ виконання покарань у Хмельницькій області, УДМС та ГУНП в області.

Схема розроблена автором щодо взаємодії органів УДМС в області з органами влади та державними установами виконання покарань Хмельницької області була розроблена з урахуванням стандартів Європейського Союзу, застосована на прикладі Хмельницької області та мала практичний результат, а саме, у період з 1 січня 2017 р. по 1 квітня 2018 р. співробітниками УДМС в області спільно з ГУНП в області було затримано та видворити в примусовому порядку 7 іноземних громадян, які були засуджені та відбули покарання за скоєння ряду важких та дуже важких кримінальних злочинів, таких як вбивство, зґвалтування, розбій, крадіжки та ін. [2, с. 229 – 230]. Також, в грудні 2018 року судами задоволено ще три адміністративні позови щодо видворення в примусовому порядку трьох іноземних громадян, які відбувають покарання у виправних колоніях. Як правило, це рецидивісти, які були неодноразово засуджені на території України та на момент скоєння злочинів знаходились на території держави нелегально.

Повчальним досвідом організаційно-правових засад взаємодії органів щодо видворення іноземців після відбуття покарання у в'язницях є – Республіка Польща. Де, насамперед передбачено взаємодію Прикордонної охорони з Пенітенціарною службою щодо використання системи бази даних Noe.NET, де вносяться відомості про осіб, в тому числі іноземців, які засуджені до позбавлення волі, відбували та

відбувають покарання у в'язницях. Доступ до цієї бази даних дозволяє ефективно здійснювати дії, пов'язане із затриманням і конвоюванням іноземців, після закінчили відбування тюремного покарання [2, ст. 229]. Крім того, відповідно до підп. 2 ст. 329 Акту про іноземців від 12 грудня 2013 р. Республіки Польща визначено, якщо існує ймовірність того, що іноземець втече або подальше перебування іноземця може становити загрозу для державного захисту, безпеки та громадського порядку до нього застосовується заходи видворення за межі держави в примусовому порядку [1].

Згідно офіційних даних про осіб, які вчинили злочини на території України у 2017 році іноземним громадянам було пред'явлено постанову про підозру у вчиненні злочинів – 1 559 осіб; з яких громадян СНД – 1 027; осіб без громадянства – 195; визнаних нелегальними мігрантами – 41; біженців – 17 осіб. Всього було виявлено 2 839 осіб, які не є постійними жителями країни, та відносилися до тієї або іншої групи мігрантів.

Таким чином, можна дійти висновку, що Україна взявши курс на євроінтеграцію повинна забезпечити дієвий контроль за перебування іноземців та осіб без громадянства на території країни, які скоюють кримінальні правопорушення, засуджені до позбавлення волі та після звільнення будуть намагатися здійснювати протиправну діяльність. Схема розроблена автором відповідає визначеними цілям Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» щодо протидії нелегальні міграції, базується на досвіді Республіки Польща, має практичний результат та потребує законодавчого закріплення в нормативно-правових актах що регламентують взаємодію органів ДМС з органами влади у сфері протидіє нелегальній міграції.

Список використаної літератури

1. ISAP – Інтернет-система правових актів ISAP – правові акти та інші документи польської влади в еміграції // USTAWA o cudzoziemcach1), 2) z dnia 12 grudnia 2013 r. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001650/T/D20131650L.pdf>.
2. Мартянова Р. А. Удосконалення взаємодії органів Державної міграційної служби з органами влади щодо забезпечення державної безпеки всередині держави. Університетські наукові записки. № 2 (66) 2018. С. 220 – 236.
3. Про національну безпеку України. Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-III. Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики»: Указ Президента України від 17.03.2018 р. № 72/2018. Президент України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/722018-23814>.

Олександра МАРУШЕВА

*к.юр.наук, здобувач наукового ступеня
доктора наук з державного управління,
Міжрегіональна академія управління персоналом*

ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ КОНЦЕПЦІЇ «LEAN-CONSTRUCTION» У БУДІВНИЦТВІ

Концепцію «Lean-construction» (далі – LC) було засновано в 1950-х роках в компанії «Toyota» («Toyota Production System»). Саме вона стала підґрунтям для концепції «Lean production», якій дали розвиток американські фахівці [1].

Концепція «Lean production» (ощадливе виробництво) орієнтована на ефективне користування з наявним ресурсним потенціалом, в тому числі і на мінімізацію операцій, які не впливають позитивно на цінність продукту. Застосування даної концепції допускає можливість зменшення життєвого циклу виробництва, а також зниження кінцевої вартості продукту. Основним принципом даної концепції є те, що одні операції, здійснювані в процесі виробничої діяльності, позитивно впливають на цінність створюваного продукту, а інші ж – навпаки (є втратами). Щодо вітчизняного будівельного бізнесу – в більшій мірі він проектно-орієнтований. А саме, через це повинні бути виконані чотири основні цілі, представлені в напрямках: бюджет, терміни, якість, компонент безпеки. Навіть, за умов виконання даних цілей, орієнтація зазначеної LC-моделі на клієнта може сягнути перевершення стандартних цілей, цим самим додаючи цінність для клієнта й поліпшуючи загальний процес.

Застосування LC бізнес-моделі охоплює встановлення клієнтської стратегії, зосереджується на збільшенні цінності для клієнта, скороченні втрат і мінімізації ризиків у процесі виробництва. Будівельний бізнес, як і будь-який інший, характеризується наявністю основних трьох елементів, це: ресурси, процес і управління [2].

Ресурсне забезпечення в цій моделі, в більшій мірі, зорієнтоване на усунення втрат – це втрати часу для переробки, перевезення (переміщення), збереження, коригування та, головним чином – це будівельні матеріали й обладнання, а також людські ресурси.

Основною ідеєю моделі LC є пошук та застосування системних методів, що ведуть до зниження рівня збитків. Такими можуть бути: збитки з причин надвиробництва, через запаси, з причин ремонту чи браку, втрати рухів, втрати обробки, втрати очікування, транспортування. Пріоритетним завданням, яке вбачають для себе фахівці LC – це вирівнювання потоків робіт, а саме: створення запасів фронтів робіт, що готові до виконання [3].

Характерною особливістю застосування моделі LC є наявність безліч методик, інструментів та підходів до управління. Такими є наступні:

– «кайдзен» – безперервність удосконалення виробничих процесів, обслуговування, допоміжних бізнес-процесів, адміністрування (менеджменту), тобто аспектів життєдіяльності організації;

– «гембакайдзен» – безустанне удосконалення на місцях, де відбувається формування продукції чи послуг;

а також системи:

– «Total Productive Maintenance» (TPM) – сукупність ідеології, методів та інструментів; вони спрямовані на забезпечення підтримки обладнання в працездатному стані, маючи на меті досягнути безперервного виробничого процесу;

– «Sungle – Minute Exchange of Dies» (SMED) – тобто швидке переналадження, переоснащення обладнання;

– «система захисту від помилок» – створення такого технічного чи програмного засобу, який дасть можливість попереджати споживача про помилку;

– «канбан» – забезпечення безперервного матеріального потоку;

– «точно в строк» – політика забезпечення матеріалів і товарного потоку, а також потоку послуг в потрібний момент [4].

Реалізація концепції LC підприємствами часто піддається допущенням типових помилок. Основна і найбільша з них – це застосування технологічного підходу до розуміння вдосконалення роботи підприємств. Але застосування технологічного підходу передбачає впровадження в дію сучасне обладнання, але не підтримувати його управлінською ланкою. За таких умов, підхід до управління трудовими ресурсами лишається незмінним. З цих причин, керівництву необхідно оминати подібні підходи до розуміння концепції. Потрібно забезпечити застосування такого управлінського підходу, що передбачає оптимізацію виробництва як виявлення «вразливих ланок», а в подальшому вже і запровадження відповідної технології, яку вимагає виникла проблема. Окремо варто відзначити актуальність впровадження концепції LC, як запоруки ощадливого виробництва не тільки для прибуткових підприємств у сфері будівництва, а й для організацій, що мають труднощі на певному етапі, адже дана концепція фокусується на покращенні основних процесів та не потребує залучення додаткового інвестиційного потенціалу [5]. Варто зазначити, що застосування методів LC, не має на меті забезпечення миттєвого зростання обороту, оскільки LC бізнес-модель працює поєднуючи ефективно управління капіталом та скорочення затрат.

Список використаної літератури

1. The Toyota Way model: An alternative frame work for lean construction // Total Quality Management and Business Excellence. 2014. Vol. 25. Issue 5 – 6. Pp. 682. – с. 236.

2. Каплан Е. Л. Управление строительной компанией / Е. Л. Каплан. М.: Изд-во Гиорд, 2009. –144 с. – С. 26.

3. Черных Е. А. Оперативное планирование и качество строительства: отечественный и зарубежный опыт / Е. А. Черных // Менеджмент качества. – 2009. – № 04 (08). – 287 с. – С. 150.

4. Koskela, L. Application of the new production philosophy to construction / Stanford University (Technical Report No. 72, Center for Integrated Facility Engineering, Department of Civil Engineering). Stanford, CA. – 1992.

5. Державно-громадська комунікація як об'єкт наукового дослідження в Україні / І. В. Чаплай. – К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. – Біблогр : –386 с.

Хвича МЕПАРШВІЛІ

*аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України*

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Спільна політика України з ЄС щодо раціонального використання, охорони і відтворення водних ресурсів є серед пріоритетних сфер інтеграції України до ЄС.

Удосконалення правового забезпечення управління водними ресурсами України на принципах Спільної політики з ЄС передбачає поглиблення галузевого співробітництва України і ЄС щодо виконання міжнародних зобов'язань України, враховуючи узгоджену політику з сусідніми країнами, зокрема з питань раціонального використання та охорони водних ресурсів, взаємного обміну інформацією про їх стан, захисту від шкідливої дії вод. Співробітництво України та ЄС в зазначених вище сферах охоплює, *inter alia*, такі цілі [8]:

а) розвиток всеосяжної стратегії у сфері навколишнього середовища, яка включатиме заплановані інституційні реформи (з визначеними термінами) для забезпечення виконання і впровадження природоохоронного законодавства; розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях; процедури прийняття рішень та їх виконання; процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави; визначення необхідних людських і фінансових ресурсів та механізм їх перегляду;

б) розвиток галузевих стратегій в галузях покращення якості повітря; якості води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; управління відходами та ресурсами; захист природи; промислове забруднення та промислові аварії; хімічні речовини, зокрема чітко визначені терміни і основні етапи імплементації, адміністративну

відповідальність, а також фінансові стратегії залучення інвестицій в інфраструктуру й технології.

Політика співробітництва України і ЄС у галузі рибальства та морської політики передбачає сфери спільного інтересу в галузі рибальства, зокрема збереження та управління водними живими ресурсами, інспектування та контроль, збір даних і боротьба з незаконним, непідзвітним та нерегульованим рибальством, а також міжнародні зобов'язання, що стосуються управління та збереження водних живих ресурсів. Метою заохочення є управління рибним господарством, що відповідає принципам сталого розвитку, задля збереження рибних запасів та екосистем у здоровому стані. Виходячи з цього також зміцнюється співробітництво та координація спільної діяльності в галузі управління та збереження водних живих ресурсів у Чорному морі. Щодо розвитку відносин у рамках регіональних організацій з управління рибальством України і ЄС заохочують ширше міжнародне співробітництво в Чорному морі. Морська політика України і ЄС включає відповідно до положень Угоди співробітництво у сферах рибальства, транспорту, охорони навколишнього середовища та в інших політиках, пов'язаних з морською, а також має політику інтегрованого розвитку.

Співробітництво щодо морської політики України і ЄС передбачає обмін інформацією, найкращими практиками, досвідом та передачу морського «ноу-хау», зокрема інноваційних технологій у морській галузі, можливостей фінансування проектів, в тому числі державно-приватне партнерство. Міжнародне співробітництво посилюють відповідні міжнародні форуми, конференції та інші комунікативні заходи, що дає можливість засвідчити постійного діалогу з питань рибальства та морської політики.

Водна політика України є також інтересом сусідніх країн, кордони з якими як морські так і сухопутні. Щодо спільної політики з ЄС на рівні міністрів відбувається регулярний політичний діалог та діалог в рамках Ради асоціації, яка здійснює контроль, моніторинг застосування і виконання Угоди, постійно переглядає функціонування цієї Угоди, вивчає будь-які головні питання, що виникають в рамках Угоди і будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес. Відповідно до положень зазначених в Угоді Рада асоціації може актуалізувати або вносити поправки до Додатків Угоди, враховуючи розвиток права ЄС і застосовних стандартів, які визначені у міжнародних документах. Форумом для членів Верховної Ради України і Європейського Парламенту є Парламентський комітет асоціації для проведення засідань та обміну думками з регулярністю, яку визначатиме самостійно. Про свої рішення та рекомендації Рада асоціації інформує Парламентський комітет асоціації, який в свою чергу може надавати рекомендації Раді асоціації. Також про рішення та рекомендації Ради асоціації має бути проінформована Платформа громадянського

суспільства, яка складається зі представників громадянського суспільства України та членів ЄЕСК (Європейського економічного і соціального комітету) для проведення засідань, обміну думками та може надавати рекомендації Раді асоціації. Відповідно до зазначених положень в Угоді Комітет асоціації та Парламентський комітет асоціації повинні здійснювати регулярні контакти з представниками Платформи громадянського суспільства з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей цієї Угоди.

Спільна стратегія впровадження водної рамкової директиви, а також управління водними ресурсами, включаючи якість води та морське середовище надано у додатку ХХХ до глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди, де наводиться Директива № 2000/60/ЄС «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики» зі змінами і доповненнями, внесеними Рішенням № 2455/2001/ЄС і Директивою 2009/31/ЄС.

Водночас Україна має двосторонні угоди, які укладені з усіма сусідніми країнами, що регулюють водоохоронну і водогосподарську діяльність на спільних водних об'єктах, зокрема щодо:

- раціонального використання водних ресурсів для забезпечення потреб водокористування;
- контролю за забрудненням водних об'єктів;
- розвитку мережі моніторингу якості води;
- гармонізації нормативно-технічних (технологічних) критеріїв оцінки якості води транскордонних водних об'єктів;
- контролю паводкових та льодових явищ;
- налагодження системи оповіщення про аварійні ситуації для ліквідації їх наслідків тощо.

Також важливим аспектом політики співробітництва України і ЄС є транскордонний характер басейну ріки Дунай, що спирається на міжнародні зобов'язання у сферах судноплавства, рибальства, охорони навколишнього середовища, зокрема водних екосистем, у тому числі збереження живих водних ресурсів з метою досягнення сприятливого екологічного стану, а також за іншими відповідними напрямками людської діяльності.

Удосконалення правового забезпечення управління водними ресурсами України в контексті європейської інтеграції України передбачає також адоптацію законодавства ЄС у досягненні *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього.

Список використаної літератури

1. Водний Кодекс України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.

2. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року (Водна рамкова директива ЄС 2000). – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962.

3. Додатки до Розділу V: Економічне і галузеве співробітництво 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: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_a11#n8.

4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

5. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

6. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

7. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

8. 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: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Олександр НЕВМЕРЖИЦЬКИЙ

*аспірант кафедри державознавства
і права НАДУ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК УМОВА НАЛЕЖНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ПОСЛУГ

Концепція модернізації державно-правової організації, заснована на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного як державними органами, так і місцевим самоврядуванням, – це одна з найбільш популярних теорій в даний час, яка активно розвивається. На думку багатьох аналітиків, які розвивають даний підхід, сервісна держава і мережева методологія вдосконалення управлінської діяльності «виправляють» недоліки бюрократичного стилю управління, вказуючи на системні вади та практичні проблеми взаємодії держави і суспільства

в межах традиційних форм та технологій управління [1; 4; 5].

Відповідно до цієї концепції сектор державного управління повинен бути принципово орієнтований: на надання сервісного продукту (адміністративної послуги), який володіє певним ефектом корисності, оцінюваним отримувачем послуги і суспільством; на створення можливостей і умов для виробництва такого продукту; на гармонізацію цілей та інтересів, ресурсів і потенціалу всіх залучених до процесу надання адміністративної послуги сторін [3, с. 412].

Провідні завдання сучасного етапу державного реформування полягають в остаточному впровадженні сервісної моделі відносин між громадянами та державою, що передбачає наближення останньої до насущних потреб кожної конкретної фізичної або юридичної особи, суттєве підвищення якості обслуговування населення, спрощення різноманітних адміністративних процедур за рахунок застосування інноваційних форм адміністрування тощо.

У контексті реалізації сервісної функції держави в сфері використання та охорони земель створено інститут земельних адміністративних послуг, що, у свою чергу, зумовлює необхідність чіткого визначення їх сутності та видів, виявлення кола проблем, пов'язаних з процесом їх отримання, вироблення стандартів щодо надання доступних, якісних та прозорих адміністративних послуг. Здійснення цих важливих кроків є необхідною умовою у запровадженні уніфікованого правового регулювання у цій сфері суспільних відносин. Подальший розвиток правового регламентування надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин має бути спрямований на забезпечення підвищення їх доступності, якості, зручності та прозорості. Цьому має сприяти розроблення правових механізмів контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Розробка цих механізмів є передумовою для формування ефективної правової політики держави в Україні щодо реалізації фізичними та юридичними особами своїх громадянських прав, свобод і законних інтересів.

Дотримання встановлених стандартів надання адміністративних послуг, зокрема у сфері земельних відносин, має забезпечуватися шляхом належного проведення відповідного державного та громадського контролю. Теоретичним та практичним підґрунтям для реалізації громадського контролю за органами державної та місцевої влади є конституційна норма, викладена у статті 38 Конституції України, згідно з якою громадяни володіють правом участі в управлінні державними справами. У той же час, всі форми контролю – як державного, так і громадського – не реалізуються повною мірою в сучасній вітчизняній практиці. Це стосується як внутрішнього контролю, що поділяється на такі його основні види як стратегічний і операційний контроль, так і зовнішнього контролю, зокрема з боку зовнішніх експертів і громадськості.

Чи не вперше в Україні положення щодо контролю за дотриманням встановлених стандартів у ході надання зазначених послуг передбачаються у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [2], де особливе місце відведено процедурі оскарження бездіяльності, дії чи рішення органу влади, метою якого є захист порушених прав фізичної та юридичної особи. Варто зауважити, що створена на підставі рішення Кабінету Міністрів України робоча група з підготовки проекту Адміністративно-процедурного кодексу України розпочала свою роботу ще в 1997 році, однак дотепер цей важливий нормативно-правовий акт не розроблено і не прийнято.

Отже, сьогодні можна переконалися у відсутності чітко визначених і нормативно закріплених моделей контролю надання адміністративних послуг України. Їх розробка і нормативне закріплення є необхідними умовами подальшого розвитку всієї системи державного адміністрування в країні.

З огляду на наявність суттєвої проблеми сучасного стану надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин громадянам України, а саме – якість цих послуг, необхідним бачиться чітке визначення стандартів якості, відповідних вимог, та особливо методів і механізмів контролю, моніторингу та оцінювання цієї якості. Для вдосконалення моніторингу, оцінювання та контролю якості адміністративних послуг в Україні необхідним є об'єднання всіх нормативно-правових актів з питань контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин в єдиному документі – Кодексі якості адміністративних послуг, окрім того, необхідно сформулювати нормативно-правову базу стандартизації надання адміністративних послуг незалежно від місця їх надання та бюджетних можливостей суб'єктів України і органів місцевого самоврядування, розробити і прийняти окремий закон України «Про громадський контроль в Україні», чітко визначити механізми відповідальності органів влади і управління, що надають послуги, у всіх проявах, які повинні бути нормативно закріплені, прозорі та легкі в застосуванні.

Список використаної літератури

1. Моделі ефективності державного управління: монографія / В. С. Загорський, М. Д. Лесечко, І. І. Артим, Р. М. Рудницька; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Л., 2010. – 100 с.
2. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. номер 11472 від 03.12.2012 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://wl.cl.rada.gov.ua>.
3. Трифонов Ю. Н. Сервисность современного государства / Ю. Н. Трифонов, М. В. Шуклинова // Современное общество и власть. – 2016. – № 3. – С. 410 – 416.

4. Туркова О. К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти / О. К. Туркова // Право і суспільство. – 2015. – № 5.2 (3). – С. 189 – 194.

5. Яценко В. А. Основні завдання та пріоритети сервісно-орієнтованої державної політики в Україні / В. А. Яценко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2016. – Вип. 19. – С. 80 – 90.

Аліна НЕДІЛЬКО

*старший викладач секції
державного управління і права
кафедри фінансів і банківської справи
Полтавський національний технічний
університет імені Юрія Кондратюка*

ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Одним із найважливіших завдань сучасного державного будівництва в Україні залишається питання системно-структурної організації органів виконавчої влади. За останні 20 років центральні органи виконавчої влади багаторазово реформувалися. Останні перетворення системи, що були започатковані постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 [2], передбачають істотне інституційне та функціональне скорочення контрольно-наглядової діяльності в державному управлінні. У цілому вітчизняна система центральних органів виконавчої влади поступово наближається до європейської, але чекати повної уніфікації українського та європейського законодавства щодо центральних рівнів державного управління не слід.

Діюча модель державного управління у різних сферах і галузях господарства носить високого ступеня централізований характер. Така модель відповідає завданням стабілізації держави, але не відповідає потребам її модернізації. Прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, створили передумови для вироблення нових підходів до системи державного управління, що має ґрунтуватися на засадах децентралізації, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням [4].

Важливою ознакою демократичності державного управління є відкритість та прозорість адміністративних рішень, а з-поміж їх складових основним завданням стає забезпечення інформаційної відкритості, створення умов для доступу кожного громадянина до інформації про діяльність органів виконавчої влади. Інформація завжди виступала основою прийняття будь-якого публічно-владного рішення,

але зараз вона стає стратегічним ресурсом соціально-економічного та громадсько-політичного розвитку. Формування ж інформаційного суспільства як нового типу соціальної організації вимагає нової якості організаційного механізму та порядку функціонування органів виконавчої влади.

Відкритість та прозорість влади передбачається концепцією електронного урядування, яка на сьогодні поступово впроваджується в Україні. Розпочався процес запровадження даної концепції в 1994 році з прийняття Законів України «Про захист персональних даних» та «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», хоча найбільш вагомим стало приєднання України у вересні 2011 року до міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», спрямованої на підвищення рівня відкритості та прозорості державного управління, залучення громадськості до формування і реалізації державної політики, подолання корупції та впровадження нових інформаційних технологій для покращення державного управління та прийняття у 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1]. Цей Закон з метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень визначив правові засади, порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, та інформації, що становить суспільний інтерес. Важливо, що цей Закон відповідає європейським стандартам і за міжнародним рейтингом забезпечення права на інформацію, розробленим міжнародними організаціями «Доступ до інформації у Європі» (Access Info Europe, Іспанія) та Центр права та демократії (Centre for Law and Democracy, Канада), посів 8 місце серед 89 країн світу.

Основними напрямками впровадження Ініціативи на сьогоднішній день визначено:

- сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, їх участі у формуванні та реалізації державної політики, забезпечення доступу до публічної інформації;
- підвищення якості надання адміністративних послуг;
- впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії;
- запобігання і протидія корупції [5].

Дані напрямки активно розвиваються на сьогодні, але на нашу думку найбільш важливими для покращення публічного управління та його системи є підвищення якості надання адміністративних послуг та вдосконалення електронного урядування в Україні.

На сучасному етапі розвитку системи публічного управління важливе місце займає місцевий рівень, саме на місцевому рівні починають максимально проводитися запровадження європейського досвіду та реформування системи державного управління з переходом до системи публічного управління. На місцевому рівні найважливішим

стало схвалення Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 «Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», яка визначила, що «метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності». У свою чергу 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» [3]. Стратегією було передбачено проведення ряду реформ, зокрема, й таких що безпосередньо мають відношення до публічного управління на місцевому рівні, а саме основними з них є: Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр., Концепція системи надання електронних послуг в Україні, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг».

Щодо теоретичних аспектів, то залишається не вирішеним питання нормативного забезпечення та теоретичного закріплення єдиних підходів щодо визначення публічного управління, системи публічного управління, об'єктів та суб'єктів публічного управління, що є необхідних для подальшого розвитку та ефективного реформування системи управління.

Сьогодні на законодавчому рівні залишається закріплене визначення державного управління, хоча в деяких нормативних документах зустрічається таке поняття як «публічна влада», що більше відповідає публічному управлінню. Щодо наукових підходів, то науковці досліджують поняття публічне управління, система публічного управління, але єдиної думки щодо їх визначень не сформовано, система публічного управління залишається майже не дослідженою, в більшості досліджень її розглядають як систему державного управління, хоча це різні системи і система публічного управління значно ширша та має значно більше коло суб'єктів ніж система державного управління. Таке при рівнянні викликано ототожненням понять «публічне управління» та «державне управління» та наділенням державного управління рис притаманних публічному управлінню, а також відсутністю закріпленого визначення на законному рівні.

Отже, на основі проведеного аналізу можемо зробити висновок, що система публічного управління в Україні до сьогодні залишається не сформованою, в різні періоди проводилися реформи які наближають вітчизняну систему до європейських. Але залишається проблема чіткого визначення понять, адже на нормативному рівні відсутнє визначення публічного управління, хоча визначення державного управління пройшло значну еволюцію і все більше набуває значення публічного управління,

що є не зовсім позитивним, адже якщо ми хочемо ефективно використати європейський досвід та досягти відповідно рівня розвитку в системі управління, то необхідно чітко розмежувати ці поняття та застосовувати нові які будуть відповідати сучасним умовам розвитку не лише вітчизняної системи управління, а й європейських країн.

Список використаної літератури

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] / Президент України; Указ, Стратегія від 12.01.2015 р. № 5 / 2015. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> 147.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
5. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 р. № 220-р // Уряд. кур'єр від 26.04.2012 р. № 76 / № 194 від 24.10.2012 р.

Олександр ОВДІН

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ: АНАЛІЗ ЗМІН, ВНЕСЕНИХ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ» (2018 Р.)

Поняття «національні інтереси» давно вже увійшло до переліку ключових термінів, якими оперують вітчизняні фахівці у сферах міжнародних відносин, геополітики, національної безпеки та оборони тощо.

У 2003 р. було прийнято Закон України «Про основи національної безпеки України», в якому дане поняття було вперше у нашій державі визначено на законодавчому рівні. Також у даному законі було визначено 10 пріоритетів національних інтересів України, і останнім серед них – про інтеграцію України «в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний безпековий простір» (дане

формулювання уточнювалося законодавчими змінами, які відбулися у 2010 та 2014 рр.).

Після перемоги Євромайдану постало питання щодо підготовки нового закону, яким мав би відповідати новим викликам державному суверенітету та територіальній цілісності нашої держави. 21 червня 2018 р. після тривалої дискусії було прийнято Закон України «Про національну безпеку України», у якому міститься нове визначення низки термінів. Як можна побачити з формулювань представлених у табл., відбулися деякі зміни і у законодавчому визначенні поняття «національних інтересів».

Таблиця

Визначення поняття національних інтересів у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. та Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р.

Ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.	Ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р.
«Національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток»	«Національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян»

По-перше, національні інтереси вже не визначаються через поняття цінностей, що є, на нашу думку, цілком доречним, адже інтереси та цінності, хоча і мають знаходитися у гармонії між собою, проте, зовсім не є тотожними.

По-друге, у визначенні згадується добробут громадян, як один з національних інтересів України, що також можна тільки вітати.

По-третє, у новому законі зазначено у якості національного інтересу не лише прогресивний, але також і демократичний розвиток України.

Інша новація діючого Закону України «Про національну безпеку України» – поява поняття фундаментальних національних інтересів

України. Згідно ст. 3 даного закону, фундаментальні національні інтереси представлено трьома змістовними блоками:

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

Таким чином у порівнянні з попереднім законом, який визначав 10 пріоритетів національних інтересів, до списку фундаментальних увійшли насправді ключові інтереси, які підґрунтям для формування засад внутрішньої та зовнішньої політики. І цілком логічно, що серед них визнано інтеграцію України до НАТО без будь-яких умов. Також важливим є визнання фундаментальним національним інтересом України її демократичного конституційного ладу, що повністю відповідає обраному нашою державою курсу на вступ до ЄС.

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (Закон втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII від 21.06.2018). – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Іван ПАВЛИК

аспірант кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ

ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЗАПОБІГАННЯ УТИСКУ ПРАЦІВНИКІВ НА РОБОЧОМУ МІСЦІ У ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Сьогодні в Україні не існує дієвих механізмів публічного управління, які б забезпечували позитивний психологічний клімат на робочому місці. Конституція України лише у найзагальнішій формі установлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А в ст. 68 окремо закріплено загальний обов'язок кожного не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей [2]. Проте, право на захист честі і гідності працівників у період трудової діяльності детально не врегульовано чинним трудовим законодавством України. Натомість доволі часто

зустрічаються випадки моральних утисків на робочому місці при відсутності належних правових засобів їх попередження і боротьби з ними. Це призводить до погіршення психологічного та фізичного здоров'я працівників, зниження продуктивності праці, збитків підприємств та інших негативних наслідків як для працівників, так і для роботодавців.

В ЄС проблемі утиску прав працівників приділяється значна увага. Зокрема, при прийнятті на роботу в трудових договорах окремим пунктом прописується механізм запобігання цьому явищу. У Франції, Італії, Швеції навіть прийняті окремі закони, що протидіють утиску працівників. У нас же, навіть у КЗпП України відсутній сам термін для позначення поняття утиску працівника на робочому місці. Натомість, існують лише деякі згадування щодо неприпустимості дій роботодавця, спрямованих на припинення трудових відносин за власною ініціативою працівника проти його волі [1]. Визначення поняття, яке б кваліфікувало наявність утиску працівника на робочому місці є надзвичайно важливим завданням, оскільки без нього неможливо забезпечити публічність управління у трудовій сфері.

Таким чином, удосконалення правового механізму публічного управління потребує включення у національне законодавство поняття, що кваліфікує явище як утиск працівників на робочому місці і надання йому тим самим правового вираження та правового захисту. Виконання цього завдання можна здійснити з допомогою використання існуючого зарубіжного досвіду. Зокрема, у Франції і Швеції були прийняті окремі нормативні акти, що врегульовують відносини морального переслідування на робочому місці чи під час виконання роботи, в яких: 1) визначається поняття утиску працівників на робочому місці, та наводиться перелік діянь, які підпадають під це поняття; 2) встановлено чітку заборону утиску працівників на робочому місці; 3) визначено відповідальність за порушення вимог законодавства про запобігання утиску працівників на робочому місці; 4) окреслено коло суб'єктів, уповноважених притягати до відповідальності винних у порушенні вимог законодавства про запобігання утиску працівників на робочому місці (в Україні особливу роль тут може відіграти державна контрольно-наглядова діяльність – І. П.); 5) встановлено терміни розгляду скарг та відповідне реагування всіма зацікавленими суб'єктами; 6) підкреслено необхідність включення боротьби з утиском працівників на робочому місці в державні програми та загальну політику держави; 7) вказано на обов'язок роботодавців інформувати як працівників, так і зацікавлених суб'єктів про саме явище утиску працівників на робочому місці та про стан запобігання його проявам.

У вересні 2014 р. комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці подав проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України «Про забезпечення захисту від морального переслідування на робочому місці». У цьому законопроекті давалось

визначення поняття «моральне переслідування на робочому місці», наводились його основні форми та встановлювалась заборона морального переслідування на робочому місці [5]. Проте 27 листопада 2014 р. цей законопроект було відкликано. Такі дії суперечать ратифікованій в Україні 21 грудня 2006 р. Європейській соціальній хартії (переглянутій). Адже, взявши на себе зобов'язання за 74 пунктами з 98, Україна взяла й обов'язок виконувати також ст. 26, яка закріплює право на гідне ставлення на роботі [6]. Приведення національного законодавства у відповідність з нормами Європейської соціальної хартії (переглянутої) потребує прийняття окремого закону, який би захищав честь і гідність людини на робочому місці, а також гарантував би право працівників на ефективний захист проти утисків на робочому місці.

В Україні може бути використаний досвід Польщі, де поняття утиску працівників на робочому місці та перелік відповідних діянь включено в окремий розділ трудового законодавства. Сьогодні назріла об'єктивна потреба в прийнятті нового Трудового кодексу, який би відповідав вимогам часу. Проте в проекті такого кодексу відсутнє поняття утиску працівників на робочому місці [7]. У цьому контексті вагомим значення набуває пропозиція ученої І. В. Лагутіної щодо внесення до проекту Трудового кодексу України змін, які би закріпили способи захисту прав працівників на трудову честь і гідність, а також захистили б працівників від морального переслідування на робочому місці [4, с. 133]. На наше переконання, до Трудового кодексу України повинні бути внесені статті, які б закріпили за працівниками наступні права: можливість направляти відповідну скаргу про утиск працівника на робочому місці у представницькі органи організації, в якій він працює чи відповідні державні органи; право представникам профспілкових організацій звертатись до суду з позовом про захист прав працівників, які постраждали від утиску на робочому місці за умови, що на це є їхня письмова згода; закріпити практику підписання угод на захист від утиску працівників на робочому місці, в яких передбачити конкретне для даного робочого місця визначення цього поняття, гарантії захисту працівників від такого явища та коло осіб, до яких можна звернутися за допомогою.

Важливим для удосконалення правового механізму публічного управління щодо запобігання утиску працівників на робочому місці було б використання, за аналогією інституту опіки і піклування в цивільному законодавстві, інституту піклування роботодавців, який досить успішно функціонує, наприклад, в Австрії та ФРН. Відповідно до законодавства цих країн роботодавці, які є суб'єктами утиску працівників на робочому місці, або не захищають своїх підопічних від цього явища з боку інших співробітників – не виконують своїх обов'язків з піклування. Тому, до таких керівників можуть бути застосовані такі заходи як: усунення з керівної посади, припинення відносин, визначених в трудовому договорі (у ФРН це називається надзвичайне самотійне звільнення), вимога зі

сторони об'єкта до керівника відшкодувати завдані збитки [3, с. 122].

Отже, важливим елементом удосконалення правового механізму публічного управління щодо запобігання утиску працівників на робочому місці є закріплення цього поняття на законодавчому рівні. Це зумовлено тим, що одним з основних способів забезпечення ефективності публічного управління є чітке нормативно-правове закріплення відповідної термінологічної основи, визначення відповідних суб'єктів та об'єкта, що, безумовно, сприятиме утвердженню публічності управління у трудовій сфері відповідно до тих завдань, які ставить перед собою Україна при здійсненні політики європейської інтеграції.

Список використаної літератури

1. Кодекс законів про працю України: Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 10.12.1971 р. № 322-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/322-08>.
2. Конституція України. – К.: Велес, 2007. – 48 с.
3. Моббинг. Психотеррор на рабочем месте и методы его преодоления / К. Колодей // Пер. с нем. – Х.: Изд-во Гуманитарный Центр, 2007. – 368 с.
4. Мобінг на робочому місці: правовий аспект / І. В. Лагутіна // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 57 – С. 133.
5. Про забезпечення захисту від морального переслідування на робочому місці: Проект Закону України (реєстр. № 4997) текст законопроекту від 03.06.2014 р. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
6. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 року № 137-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40.
7. Проект Трудового кодексу України: Законопроект № 1658 від 27.12.2014. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/dokumenty-fpu/197-obgovoryuemo-trudovij-kodeks-ukrajini/6963-zakonoproekt-1658-vid-27-12-2014-proekt-trudovogo-kodeksu-ukrajini>.

Юлія ПИРОГОВА

аспірантка ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Пріоритетним напрямом реформування державного управління відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки визначено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами [1]. Напрями удосконалення управління людськими ресурсами в органах публічної влади України визначені також в низці інших стратегічних документів, розроблених з метою створення

в Україні наближеної до європейських стандартів професійної, стабільної, відповідальної, авторитетної, ефективної і престижної публічної служби.

Комплексні системні зміни законодавства та практичні кроки їх імплементації в процесі державного регулювання покладені в основу таких нормативно-стратегічних документів: Закону України «Про державну службу»; Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227; Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474; Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974; Типового положенням про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом НАДС від 03 березня 2016 р. № 47 [2 – 4].

Метою зазначених документів є створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення до публічної служби кваліфікованих і компетентних фахівців. Визначені проблеми та шляхи їх розв'язання спрямовані на підвищення якості публічної служби, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності.

Зробивши аналіз наведених вище документів, виявлено, що основними соціально-психологічними аспектами вдосконалення управління людськими ресурсами є: формування ефективної системи управління людськими ресурсами в публічній службі, мотивація персоналу органів влади, забезпечення професійного навчання публічних службовців та професійний розвиток службовців.

Запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами в публічній службі, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей публічних службовців дасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці, зменшити плінність кадрів в публічній службі. Необхідно завершити трансформацію кадрових служб у служби управління персоналом та подальше імплементації у служби управління людськими ресурсами шляхом оволодіння працівниками відповідних служб сучасними технологіями та практичними інструментами управління людськими ресурсами. Вважаємо за доцільне реалізувати кардинальне оновлення змісту діяльності кадрових служб державних органів влади та посилення їх ролі в управлінні людськими ресурсами відповідного органу. З цією метою необхідно розробити та впровадити методики

єдиних стандартів управління людськими ресурсами в органах влади. Ефективна модель управління людськими ресурсами сприяє розкриттю потенціалу кожного службовця, підвищенню продуктивності праці та реалізації принципів корпоративної і соціальної культури органів публічної влади.

Публічні службовці, як й інші працівники, користуються загальним правом на підвищення кваліфікації. Більшість нормативних актів проголошують обов'язок проходити підвищення кваліфікації, зокрема займатися самоосвітою, тобто підтримувати на сучасному рівні свої знання та кваліфікацію. Забезпечення професійного навчання публічних службовців, має здійснюватись шляхом оптимізації системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації. Необхідно розробити методичні рекомендації для служб управління персоналом органів публічної влади щодо організації самоосвіти та запровадити відповідні навчальні модулі з використанням інтерактивних технологій. Ринок освітніх послуг з професійного навчання є доволі закритим для недержавних суб'єктів надання освітніх послуг, а тому доцільно створити дієвий механізм співпраці різних суб'єктів професійного навчання державних службовців, що призвів би до ефективного використання ресурсів у професійному навчанні.

Отже, прийняття низки нормативно-правових актів та ефективна реалізація закону України «Про державну службу» у комплексі із запропонованими напрямками вдосконалення управління людськими ресурсами в органах публічної влади забезпечить ефективні умови прозорого державотворення.

Список використаної літератури

1. Про деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
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. Типове положення про службу управління персоналом державного органу: затверджено наказом Нацдержслужби від 03 березня 2016 р. № 47. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.
4. Про схвалення стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

Ольга ПОСАДСЬКА

*Головний державний виконавець
Амур-Нижньодніпровського відділу
державної виконавчої служби м. Дніпра
ГТУЮ у Дніпропетровській області*

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ДЕРЖАВНОЮ ВИКОНАВЧОЮ СЛУЖБОЮ

Питання реформування системи виконання рішень судів та інших органів в Україні відповідно до європейських стандартів є одним із пріоритетних напрямків у діяльності Міністерства юстиції України та самої ДВС, адже якість та стандарти виконавчого провадження мають бути такі, щоб реально забезпечити на національному та європейському рівні одне з головних прав людини - право на справедливий суд у розумні строки, передбачені в п. 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини та вітчизняного законодавства.

Сьогодні, згідно українського законодавства, Державна виконавча служба реалізує один із найважливіших видів державної діяльності з формування професійних фахових кадрів з метою виконання завдань держави щодо реалізації функції захисту прав і свобод людини та забезпечення своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень, передбачених законом.

Характеризуючи державну виконавчу службу, можемо зазначити те, що вона забезпечує суспільно (соціально) корисну діяльність; спрямована на справедливу та об'єктивну реалізацію прав, свобод і законних інтересів як людини, так і суспільства в цілому. Важливим аспектом діяльності ДВС є те, що вона є урядовим органом державного управління у складі Міністерства юстиції України, і тільки вона стосується реалізації єдиної державної політики у сфері примусового виконання рішень [3].

Метою функціонування Державної виконавчої служби є забезпечення діяльності щодо здійснення виконання рішень судів та інших органів відповідно до законів України. Це означає, що вона забезпечує завдання особливо значущого характеру. Тобто, характеризуючи дану структуру, виходимо з того, яке місце займає професійна діяльність державних виконавців щодо вирішення завдань, які перед ними стоять.

У зв'язку з цим акцентую увагу на тому, що важливу роль у справі захисту прав і свобод людини та громадянина відіграє Державна виконавча служба, працівники якої наділені значними повноваженнями у зазначеній сфері. Їх діяльність спрямована на виконання важливої функції в механізмі держави, має соціальну спрямованість, однак обмежена їх компетенцією та має просторові межі – як правило, обмежена

територіальною підвідомчістю, відповідними інструкціями та посадовими функціями.

Завданням Державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом. Положення закону про те, що Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції, означає, що всі організаційні питання щодо формування штату і створення умов праці, фінансування нової служби, а також безпосереднього керівництва і контролю за діяльністю останньої здійснює Міністерство юстиції України та виконує рішення судів та інших органів становить собою визначення юрисдикції нового органу виконавчої влади.

Отже, Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і є єдиним державним органом зі здійснення примусового виконання рішень судів та інших органів відповідно до законодавства України.

В нашій державі щоденно органами державної влади різного спрямування і компетенції приймається значний масив рішень, які підлягають виконанню Державною виконавчою службою.

У сфері правоохоронної діяльності держави діють різноманітні державні органи та недержавні організації, однак Державна виконавча служба - єдина служба, що здійснює прямі контакти з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення їх прав у сфері примусового виконання рішень. Підтверджуємо думку О. Клименко відносно того, що «державна виконавча служба наділена широким колом владних повноважень, а також відрізняються специфічними властивостями, які її виділяють серед інших суб'єктів правоохоронної діяльності» [6, с. 80 – 81].

Державні службові відносини сьогодні складаються непросто. Так, з боку населення немає довіри до Державної виконавчої служби. Престиж праці працівників служби у зв'язку з неможливістю в установленій термін реалізувати рішення суду (посадових осіб), захистити право громадянина, суттєво знизився. Залежить це як від суб'єктивних, так і від об'єктивних причин.

Окрім того діяльність працівників Державної виконавчої служби тісно пов'язана з такими поняттями, як професіоналізм і компетентність. Адже ефективність виконання завдань, які стоять перед працівниками Державної виконавчої служби, безпосередньо пов'язана з професіоналізмом і компетентністю, що вимагає наполегливої праці в даному напрямку.

Отже, Державна виконавча служба функціонує як державна служба і має наступні елементи (ознаки): державна виконавча служба може здійснюватися не будь-яким способом, а лише з допомогою застосування юридичних заходів впливу:

1) звернення стягнення на майно боржника;

2) звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника;

3) вилучення в боржника і передання стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні;

4) інших заходів, передбачених рішенням.

Реалізація завдань Державної виконавчої служби завжди повинно відповідати припису закону чи іншого правового акту. Тільки вони можуть бути основою застосування конкретного заходу впливу та чітко визначати його зміст [9, с. 143 – 146]. Орган, який застосував такий вплив, зобов'язаний виконувати відповідне розпорядження; діяльність Державної виконавчої служби реалізується в установленому законом порядку з дотриманням установлених певних процедур:

– надання сторонам виконавчого провадження та їх представникам можливості ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження;

– залучення до проведення виконавчих дій понятих, працівників ОВС, інших осіб у встановленому порядку, а також експертів, спеціалістів,

– для оцінювання майна ? суб'єктів оціночної діяльності, суб'єктів господарювання тощо;

– діяльність державної виконавчої служби реалізується з допомогою спеціально уповноважених державних органів, які комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями – переважно юристами, а також фахівцями, які володіють знаннями з інших галузей.

Державна виконавча служба України є специфічним елементом держави, який здійснює примусове виконання рішень, забезпечує охорону прав людини та громадянина, забезпечує суспільно (соціально) корисну діяльність, яку слід розглядати як інтелектуальну та спрямовану на об'єктивну реалізацію прав, свобод і законних інтересів як людини, так і суспільства в цілому.

Специфіка виконання повноважень державними органами полягає в тому, що вони діють у підсистемі публічного права (конституційне, адміністративне право), для якого характерним є імперативний метод – юридичної субординації та підпорядкованості. Саме Державна виконавча служба, відновлюючи порушені права та свободи, має забезпечити невідворотність майнової та іншої юридичної відповідальності несумлінних боржників у цивільному та економічному обігу.

Відповідно Державна виконавча служба є специфічним елементом держави, який здійснює примусове виконання рішень, забезпечує охорону прав людини та громадянина й має велику соціальну значущість для українського суспільства.

Діяльність державних службовців Державної виконавчої служби в Україні потребує певних змін у правосвідомості державних виконавців, формування нових ціннісних орієнтирів, спрямованих на захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі виконання рішень судів та інших органів.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII (Редакція від 31.08.2018, підстава – 2462-VIII) // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 30, ст. 542.
2. Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Редакція від 28.08.2018, підстава – 2475-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
3. Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 17, ст.158). – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
4. Бабич В. А. Державна виконавча служба: правова природа та перспективи реформування / В. А. Бабич // Адвокат. – 2012. – № 1. – С. 25 – 28.
5. Гук Б. М. Поняття державної виконавчої служби та її місце в системі органів державної влади України / Б. М. Гук // Право і безпека. – 2011. – № 2. – С. 21 – 28.
6. Клименко О. С. Принципи діяльності Державної виконавчої служби України з примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів / О. С. Клименко // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 79 – 85.
7. Крупнова Л. Значення принципу законності в Діяльності Державної виконавчої служби України / Л. Крупнова // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2013. – № 1. – С. 69 – 74.
8. Литвин Н. А. Шляхи вдосконалення діяльності державної виконавчої служби України / Н. А. Литвин, Л. В. Крупнова // Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – Вип. № 1. – С. 24 – 27.
9. Макушев П. В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження: дис. док. юрид наук: 12.00.07 / порівняльна характеристика та перспективи застосування в Україні / І. С. Кузьмша // Вісник Запорізького національного університету. – 2015. – С. 139 – 145.

Олена РАЧИНСЬКА

завідувач сектору координації ТАІЕХ
відділу управління проектами Центру адаптації
державної служби до стандартів ЄС

НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Під неурядовими організаціями (англ. *non-governmental organizations*) розуміють локальні, національні чи міжнародні об'єднання людей, діяльність яких здійснюється з ініціативи громадян, а не із санкції чи вказівки уряду, та не має на меті отримання прибутку. Неурядові

організації виконують широке коло функцій, як-от захист прав людини, надання допомоги біженцям, боротьба за роззброєння, здійснення дослідницьких та освітніх заходів. Існування таких організацій виражає прагнення громадян самим впливати на своє життя й на оточення.

Таким чином, неурядові організації створюють можливість для людей безпосередньо брати участь у розв'язанні проблем власного життя, у прийнятті відповідних рішень, у налагодженні партнерської співпраці між собою та з державними органами і міжнародними організаціями. Вони здатні формувати політичний порядок денний – висувати питання, які потребують політичного розв'язання, домагатися внесення їх на розгляд до законодавчих органів та міжнародних форумів, а також готувати пропозиції для ухвалення відповідних рішень. Вважається, що неурядові організації мають дещо менший вплив у політичній сфері, ніж у сферах соціальної та гуманітарній [3, с. 409 – 410].

Водночас слід зазначити, що в світі вироблене узагальнююче поняття щодо таких організацій: NGO (*non-governmental organizations* / термін було введено в обіг 1945 року Організацією Об'єднаних Націй). Як правило, вони формуються від статусу чи сутності їхньої діяльності:

- MBO / PBO (*mutual / public benefit organizations*) – організації, діяльність яких спрямована на користь суспільству чи його групам;
- PO (*peoples organizations*) – народні організації;
- PVO (*private voluntary organizations*) – приватні добровільні організації;
- CSO (*civil society organizations*) – організації громадських об'єднань;
- NPO / NFPO (*not-profit /not-for-profit organizations*) ? неприбуткові (некомерційні) організації, які діють не заради прибутку) [5, с. 22 – 23].

Спробу класифікувати неурядові організації у світовому масштабі було здійснено в Університеті Джонса Гопкінса. У результаті відповідна класифікація, яка отримала назву Міжнародної класифікації недержавного (та неприбуткового) сектору, розподілила громадські організації на десять основних категорій: культура і відпочинок; освіта і наукові дослідження; охорона здоров'я; соціальні служби; навколишнє середовище; розвиток і житлово-комунальне господарство; адвокатура і політика; філантропічне посередництво та підтримка; міжнародна діяльність; бізнес, професійні спілки [6, с. 17].

Характеризуючи сучасну картину діяльності громадських організацій країн-членів Європейського Союзу, можна систематизувати окремі напрями їхньої роботи:

- протидія бідності, безпритульності та реалізація інших соціально-економічних прав;
- права людини в галузі охорони здоров'я та права осіб літнього віку;
- реалізація прав на безпечне природне середовище;
- протидія корупції органів влади;

– прозорість поліції та інших силових структур, зокрема спрямованість на суспільні інтереси, захист від насильства чи іншого порушення прав, захист права на приватність, гуманізацію кримінального законодавства, дотримання прав людини під час протидії тероризму;

– судова реформа, спрямована на незалежність суддів, протидію судової корупції та тяганини;

– свобода засобів комунікації та вираження поглядів тощо [7; 8].

Заслуговує на увагу позиція А. Галай, який пропонує узагальнює поняття громадських утворень в Україні – «*непідприємницька громадська організація*». При цьому визначаються окремі позитивні аспекти цієї назви: її аббревіатура (НГО) співпадає з всесвітньо визнаною (NGO), тобто не потребує жодного адаптаційного періоду у громадському секторі в Україні (велика частина учасників громадського руху в повсякденній практиці називають свої організації НГО за світовою аналогією); пропонується термін відповідає термінології Цивільного кодексу України, розвиваючи його новелу «непідприємницьке товариство». Загалом цей термін відповідає сучасному законодавчому поняттю «громадські організації», що не вимагає внесення змін у все законодавство. Водночас обрана нова категорія вдосконалює вже згадану і цим нарешті відмежовує її від тої, що вважалася раніше тотожною: «об'єднання громадян (громадські об'єднання)» [1, с. 139].

Таким чином, основою громадянського суспільства є неурядові, громадські організації - добровільні масові об'єднання громадян, що виникають унаслідок їхнього волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань [4], та діяльність яких регулюється Конституцією України, законами України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» тощо та які створюються для задоволення і захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Список використаної літератури

1. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління / Андрій Олександрович Галай: [монографія]. – К.: КНТ, 2015. – 408 с.

2. Енциклопедія державного управління [Текст]: Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

3. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

4. Про громадські об'єднання (Відомості Верховної Ради України

(ВВР), 2013, № 1, ст. 1) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1, стор. 2, стаття 1.

5. Хрестоматія для некомерческих организаций / Душан Ондрушек (рук.) и кол. – Братислава: Eterna Press, 2003. – 312 с.

6. Хуснутдінов О. Я. Громадський рух як рушійна сила формування громадянського суспільства (Третій сектор в Україні. Теоретично-правові та практичні аспекти розвитку) [Текст] / О. Я. Хуснутдінов. – К.: Федер. профспілок України, 2000. – 47 с.

7. The Commission and Non-Governmental organizations: building a stronger partnership. – Access mode: https://ec.europa.eu/europeaid/commission-discussion-paper-commission-and-non-governmental-organisations-building-stronger_en.

8. Consciousness+Commitment=Change: How and why we are organizing. – Access mode: <http://ciw-online.org/Resources/about/10CIWwho.pdf>.

Надія РУДІК

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

«ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОМПОНЕНТ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ» ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРИСКОРЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ЄС

У своєму посланні «Про стан Союзу в 2015 р.: час для відвертості, єдності та солідарності» від 9 вересня 2015р., Голова Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер запропонував розробити європейський компонент соціальних прав, який би враховував нові реалії в європейських суспільствах та події у світі праці [8, р. 18]. 8 березня 2016 р. Комісія представила перший проект Європейського компонента соціальних прав та розпочала широкі публічні консультації, в яких взяли участь громадяни, соціальні партнери, громадянське суспільство, держави-члени та інститути ЄС. Консультації завершилися 23 січня 2017 р. підсумковою конференцією «Рухаємось вперед разом» (загалом Комісія отримала понад 16 500 онлайн-відповідей та майже 200 документів з викладенням позиції), після чого на Гетеборзькому соціальному саміті 17 листопада 2017 р. Європейський Парламент, Рада ЄС та Європейська Комісія спільно проголосили Європейський компонент соціальних прав [7].

Нинішній економічний контекст відкриває для ЄС вікно можливостей для забезпечення інклюзивного зростання, модернізації соціальної ринкової економіки та інвестування в людей. Економіка ЄС продовжує демонструвати динамічні темпи зростання. З осені 2014 р., коли

розпочався мандат нинішнього складу Європейської Комісії, в ЄС було створено понад 9 млн. додаткових робочих місць. Рівень безробіття неухильно зменшується і досяг свого найнижчого показника з 2008 р. Кількість зайнятих досягла 236,3 млн. осіб, що є найвищим рівнем з коли-небудь зареєстрованих. Проте, в ЄС зареєстровано 18 млн. безробітних, доходи домогосподарств у багатьох державах-членах все ще нижчі за рівень 2008 р., а також залишається багато соціальних проблем, особливо якщо взяти до уваги темпи та масштаби поточних подій: від цифрової революції до старіння населення. Зберігаються також великі диспаритети в становищі, що склалися між державами-членами та в середині їх [6, р. 9].

Європейський компонент соціальних прав розроблений як дороговказ для нового процесу поліпшення та наближення (конвергенції) – на більш високому рівні – праці та життя в ЄС, надання громадянам нових та ефективніших прав. Цей документ побудований на двадцяти ключових принципах та правах, структурованих навколо трьох категорій: 1. Рівні можливості та доступ до ринку праці. 2. Справедливі умови праці. 3. Соціальний захист і включення [5].

Європейська Рада на засіданні від 14 грудня 2017 р. схвалила висновки Соціального саміту в Гетеборзі, наголосивши на необхідності поставити інтереси людей на перший план для подальшого розвитку соціального виміру Союзу, та підкреслила, що Європейський компонент соціальних прав має бути імplementований як на рівні Союзу, так і на рівні держав-членів, з належним врахуванням їх відповідних повноважень. Європейській Комісії було запропоновано розробити належну систему моніторингу [4, р. 2]. Відповіддю Комісії на цю пропозицію стало Повідомлення «Моніторинг імplementації Європейського компонента соціальних прав» від 13 березня 2018 р. [6], в якому окреслені напрями подальших дій.

Соціальні пріоритети є основою порядку денного Європейської Комісії каденції 2014 – 2019 рр. Зміст та амбіції Європейського компонента соціальних прав спираються на велику кількість ініціатив у галузі зайнятості та соціальної сфери, які були запроваджені Комісією останніми роками, зокрема [6, р. 3 – 4]:

- просування Нового початку соціального діалогу – ініціативи, що відображає зобов'язання Комісії тісно співпрацювати з соціальними партнерами на всіх рівнях;

- пропозиція щодо Європейського закону про доступність, який має на меті поліпшити функціонування внутрішнього ринку доступних продуктів та послуг шляхом усунення бар'єрів, що створюються внаслідок наявності відмінностей в законодавстві, і тим самим полегшити роботу компаній та надати вигоди людям з обмеженими фізичними можливостями та людям похилого віку в ЄС;

- пропозиція щодо Директиви про підвищення прозорості та

передбачуваності умов праці, яка покращує інформування працівників про їхні права та одночасно встановлює нові мінімальні вимоги до поліпшення умов праці;

- перегляд Директиви про відкомандирування працівників, що закріплює принцип «рівної оплати за однакову роботу на тому самому робочому місці», тим самим встановлюючи рівні умови праці та запобігаючи недобросовісній конкуренції на внутрішньому ринку;

- нова законодавча пропозиція щодо модернізації координації систем соціального забезпечення, яке, зокрема, допомагає забезпечити, щоб працівники, які використовують своє право на вільне пересування внутрішнім ринком ЄС, не втрачали права на соціальне забезпечення;

- пропозиція щодо Директиви про баланс роботи та особистого життя для батьків і опікунів з метою модернізації існуючої законодавчої бази шляхом запровадження відпустки батьків і опікунів, зміцнення батьківської відпустки та надання права вимагати гнучкого графіку роботи;

- План дій щодо подолання розриву в оплаті праці між чоловіками і жінками на 2017 – 2019 роки, який включає в себе комплекс заходів для усунення його першопричин;

- огляд різних законодавчих актів у галузі охорони та гігієни праці, які оновлюють та доповнюють положення, які захищають працівників від ризиків, пов'язаних із роботою, в тому числі ризиків, пов'язаних з канцерогенами;

- різноманітні заходи для забезпечення своєчасного доступу до недорогого, профілактичного та лікувального медичного обслуговування високої якості, включаючи Європейські довідкові мережі, які з листопада 2017 р. надають людям з рідкісними хворобами доступ до діагностики та лікування на всій території ЄС;

- зміцнення та поступове впровадження програми «Гарантія для молоді», щоб допомогти молодим людям швидко розпочати роботу, освіту чи навчання;

- запуск широкого кола ініціатив у рамках програми «Нові навички», яка спрямована на забезпечення більшої кількості людей кращими навичками;

- різні ініціативи, спрямовані на забезпечення доступу до якісної та інклюзивної освіти, підготовки та навчання протягом усього життя, як частина переходу до європейського освітнього простору.

В сфері освіти та професійної підготовки Комісія прагне досягти більш амбітних цілей щодо зменшення частки тих учнів, хто має низьку успішність, та тих, хто рано залишає школу, і розглядає нові цілі щодо цифрової компетентності та підприємництва.

Серед 22-х законодавчих актів, запропонованих Комісією з листопада 2014 р. у сфері працевлаштування та соціальної сфери, 10 були прийняті, а 12 ще не узгоджені Радою ЄС та / або Європейським Парламентом.

Як зазначено у Спільній декларації Європейського Парламенту, Ради ЄС та Європейської Комісії, пріоритетом на найближчі місяці буде завершення розгляду законопроектів та зосередження уваги на імплементації нових ініціатив на місцях [3, 6, р. 4].

Крім того, Комісія наполегливо посуває соціальні пріоритети в усі сфери, повністю усвідомлюючи соціальний вимір всього, що вона робить. Це включає в себе [6, р. 4 – 6]:

- Європейський семестр координації політики, де Комісія зосереджує увагу на соціальних пріоритетах та ставить їх в один ряд з економічними цілями, що є основою річного циклу економічного врядування; в циклі економічного врядування 2018 року вперше відображені пріоритети Європейського компонента соціальних прав;

- в рамках політики згуртування соціальні пріоритети широко підтримуються Європейськими структурними та інвестиційними фондами у таких сферах, як доступ на ринок праці, соціальна інтеграція та освіта. Інші програми та інструменти фінансування, такі як Європейський Фонд адаптації до глобалізації та Фонд європейської допомоги найбіднішим особам, підтримують людей, які постраждали від реструктуризації компаній або піддаються ризику серйозної матеріальних втрат;

- Інвестиційний план для Європи («План Юнкера»): соціальна інфраструктура та обладнання, а також стратегічні інвестиції в соціальні підприємства можуть бути фінансово підтримані Європейським фондом стратегічних інвестицій;

- запропонований Комісією в рамках Енергетичного Союзу пакет «Чиста енергія для всіх європейців» зосереджує увагу на споживачеві та активізує зусилля, спрямовані на те, щоб перехід від екологічно чистої енергії був соціально справедливим, і ніхто не залишився позаду. Крім того, в пакеті викладений новий підхід до захисту вразливих категорій споживачів, який також допомагає державам-членам зменшити витрати на енергію для споживачів шляхом підтримки інвестицій в енергоефективність. Цей підхід привів до ініціативи Комісії щодо створення порталу «Європейський моніторинг енергетичної бідності»;

- в рамках єдиного ринку цифрових ресурсів Комісія встановила цілі з'єднаності до 2025 р., щоб зробити широкополосний зв'язок високої ємності доступним для всього суспільства, приділяючи особливу увагу сільським та віддаленим районам, водночас паралельно зосередившись на розвитку навичок роботи з цифровими технологіями. Комісія також спрямована на сприяння безкоштовному бездротовому зв'язку Wi-Fi для громадян та відвідувачів громадських місць за допомогою ініціативи Wi-Fi4EU. Крім того, запропонований Комісією Європейський кодекс електронних комунікацій містить положення, що забезпечують доступність електронних комунікацій (у тому числі широкополосного зв'язку) як частини універсального обслуговування;

- у сфері транспортної політики, пакет мобільності «Європа в русі» являє собою широкий набір ініціатив, які, серед іншого, забезпечують належні умови праці. Більш того, ЄС наразі переглядає законодавство про права пасажирів, щоб гарантувати, що особи з обмеженою мобільністю мали однаковий з іншими пасажирами доступ до транспортних послуг;

- Комісія запропонувала переглянути Директиву про якість питної води, що покращить доступ всіх людей до цього життєво важливого ресурсу, особливо вразливих і маргінальних груп;

- в рамках податкового порядку денного Комісія висунула низку ініціатив, спрямованих на відновлення справедливості податкової системи ЄС шляхом забезпечення того, щоб усі компанії сплачували свою справедливую частку податків в разі отримання прибутку;

- за допомогою своєї торговельної політики ЄС сприяє утвердженню основних стандартів праці, узгоджених на міжнародному рівні: свобода об'єднань, право на колективні переговори, недискримінація, боротьба з дитячою та примусовою працею, інспектування умов праці, охорона та гігієна праці, гідні умови праці. Разом з економічними, екологічними та правами людини, соціальні питання також є ключовими аспектами оцінки впливу на сталий розвиток, яка проводиться для всіх міжнародних торговельних угод, що укладає ЄС;

- нова ініціатива «Європейський корпус солідарності» дає змогу молодим людям, особливо найменш заможним, брати участь у солідарній діяльності та допомагати у вирішенні суспільних потреб в Європі, що також дозволяє їм розвивати власні компетенції та навички;

- оцінка соціального впливу Програми підтримки стабільності – така практика була запроваджена в 2015 р. у випадку з наданням Греції допомоги у межах Європейського стабілізаційного механізму.

Більш того, процес наближення до кращих соціально-економічних результатів, соціальної стійкості та справедливості, якому сприяє Європейський компонент соціальних прав, є невід'ємною частиною зусиль, спрямованих на зміцнення та завершення розбудови Економічного та валютного союзу, про що йдеться в Доповіді голів п'яти ключових інститутів ЄС «Завершення розбудови європейського Економічного і валютного союзу» від 22 червня 2015 р. та в подальших пропозиціях Комісії.

У цьому контексті запровадження Європейського компоненту соціальних прав є ключовою рушійною силою оновлення та доповнення законодавства ЄС, де це необхідно. На додаток до того, що було досягнуто до теперішнього часу, 13 березня 2018 р. Комісія виступила з низкою нових ініціатив – так званім Пакетом соціальної справедливості.

Першою ініціативою Комісії є пропозиція створити Європейський орган охорони праці з метою надання допомоги особам, компаніям та національним органам управління у максимальному використанні

можливостей вільного руху працівників у межах єдиного внутрішнього ринку ЄС та забезпечення сприятливих умов мобільності робочої сили – протягом останнього десятиріччя кількість мобільних громадян, тобто людей, які проживають та / або працюють в іншій державі-члені, зростає майже вдвічі, до 17 млн. осіб в 2017 р. [2]. Другою – проект Рекомендації Ради ЄС щодо доступу до соціального захисту працівників та самозайнятих, яка розроблена на основі консультацій з європейськими соціальними партнерами та спрямована на заохочення держав-членів забезпечити, щоб кожен, хто працює (сьогодні в ЄС майже 40 % людей, які працюють, мають або нетипову зайнятість, тобто вони не працюють повний робочий день на основі безстрокового контракту, або є самозайнятими [2]), міг би внести свій внесок та мати відповідний доступ до соціального захисту, наприклад, у випадку безробіття або хвороби. Нарешті, Комісія працює над розробкою Європейського номеру соціального страхування – цифрового ідентифікатора, який дозволить взаємодіяти існуючим системам, сприятиме переносимості прав через кордони та надасть можливість в реальному часі ідентифікувати та перевірити страхове покриття, а також зменшити ризики помилок та шахрайства, спричинені використанням паперових документів [6, р. 7].

Для подальшої імплементації Європейського компонента соціальних прав на рівні ЄС Комісія продовжуватиме повною мірою використовувати всі наявні у неї інструменти. Використання цих інструментів буде різним в залежності від сфери політики та принципів Компонента та відображатиме характер і масштаб повноважень на рівні ЄС. Вони включають оновлення та доповнення існуючого законодавства, поліпшення виконання законодавства ЄС у державах-членах, підтримка соціального діалогу в ЄС, а також моніторинг досягнутого прогресу в рамках Європейського семестру.

Це також стосується відповідної фінансової підтримки з бюджету ЄС, зокрема за допомогою Європейських структурних та інвестиційних фондів, Erasmus + та інших відповідних програм. У своєму нещодавньому повідомленні «Про нову, сучасну багаторічну фінансову програму для Європейського Союзу, яка ефективно забезпечує виконання його пріоритетів після 2020 року» [1], Комісія закликала розробників бюджету ЄС виконувати обіцянки, зроблені лідерами на Гетеборзькому соціальному саміті та надалі розвивати соціальний аспект Союзу, в тому числі шляхом повного впровадження Європейського компонента соціальних прав [1, р. 5 – 7]. Комісія підкреслила, що для підвищення можливостей зайнятості та вирішення проблем з навичками, у тому числі пов'язаними з цифровою інформатизацією, необхідно виділити адекватні ресурси.

Більшість повноважень та інструментів, необхідних для реалізації Європейського компонента соціальних прав, перебувають в руках місцевих, регіональних та національних органів влади, соціальних

партнерів, а також громадянського суспільства. Незважаючи на те, що ЄС має відігравати важливу роль у підтримці держав-членів, відповідальність за впровадження Компонента значною мірою залежить від держав-членів на різних урядових та управлінських рівнях. Крім того, соціальні партнери на всіх рівнях мають відігравати вирішальну роль в імплементації Європейського компонента соціальних прав, відповідно до їхньої автономії у веденні переговорів та укладенні колективних угод.

Таким чином, виражаючи ключові принципи та права, Європейський компонент соціальних прав слугує керівництвом для досягнення ефективних результатів в соціальній сфері та сфері зайнятості. Оскільки не існує жодних універсальних рішень, Компонент враховує всю багатоманітність національних ситуацій. Незважаючи на те, що держави-члени часто стикаються зі спільними викликами та мають схожі проблеми, рішення, які їм необхідно прийняти, будуть різними. Це пов'язано з різноманітністю їх національних систем, традицій, різних вихідних точок та їх конкретними соціально-економічними ситуаціями.

Список використаної літератури

1. A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020. The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. – Brussels, 14.2.2018 COM (2018) 98 final. – Access mode: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20180098.do>.
2. Commission adopts proposals for a European Labour Authority and for access to social protection: European Commission Press release. – Strasbourg, 13 March 2018. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1624_en.htm.
3. Commission Work Programme 2019: Delivering on promises and preparing for the future: European Commission Press release. – Strasbourg, 23 October 2018. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6147_en.htm.
4. European Council meeting (14 December 2017) – Conclusions. – Access mode: <https://www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf>.
5. European Pillar of Social Rights: Building a more inclusive and fairer European Union. – Access mode: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en.
6. Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. – Strasbourg, 13.3.2018 COM (2018) 130 final. – Access mode: <https://ec.europa.eu/commission/>

sites/beta-political/files/communication-monitoring-implementation-european-pillar-social-rights-march2018_en.pdf.

7. Social Summit for Fair Jobs and Growth. – Access mode: <https://www.government.se/government-policy/social-summit-for-fair-jobs-and-growth/>.

8. State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity – Speech by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, Strasbourg, 9 September 2015. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm.

Олександра РУДІК
*аспірантка кафедри
міжнародних відносин
ДНУ ім. Олеся Гончара*

НОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ОБУМОВЛЕНостІ ЄС У КОНТЕКСТІ ДЕБАТІВ ЩОДО ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Обумовленість ЄС набуває багато форм: вона є юридично кодифікованою та виконуються за рішенням Суду ЄС або залежать від міжурядових домовленостей та виражаються за допомогою політичних чи економічних стимулів / антистимулів. Найважливішою метою обумовленості є сприяння інтеграції та єдності між народами Європи та їх державами-членами. Тому цілком логічним буде припущення що обумовленість має встановлювати стимули у такий спосіб, щоб їх застосування сприяло досягненню цього очікуваного результату. Збалансоване поєднання політичних, правових та бюджетних інструментів може допомогти усунути великі прогалини у Договорах, зокрема щодо ефективного захисту верховенства права та демократії.

У зв'язку з оприлюдненням Європейською Комісією нових підходів до формування багаторічної програми фінансового розвитку ЄС на 2021 ? 2027 рр., у тому числі пропозиції стосовно запровадження захисних заходів у випадку порушень державами-членами принципу верховенства права, в ЄС розпочався черговий раунд дебатів щодо того, що є належною, або навіть обов'язковою, поведінкою держав-членів ЄС та що їх чекає у випадках відхилення від цінностей Союзу та порушення ними договірних норма та принципів. Оскільки такі дебати провокують суттєві політичні суперечки, виникають фундаментальні питання щодо того, як можна зберегти єдність між державами-членами і, водночас, зупинити ерозію основоположних засад ЄС.

Конституційні основи верховенства права в ЄС закріплені в статтях 2 та 7 ДЄС. В ст. 2 наголошується на тому, що Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності,

верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин, які є спільними для всіх держав-членів [11, р. 15]. Згідно зі ст. 7 право встановлення факту постійного та істотного порушення однією з держав-членів цінностей, зазначених у статті 2 мають Рада ЄС та Європейська Рада, які можуть це зробити за обґрунтованою пропозицією однієї третини держав-членів Європейського Парламенту або Європейської Комісії (Рада ЄС, діючи більшістю у чотири п'ятих її членів) або за пропозицією однієї третини держав-членів або Комісії (Європейська Рада, діючи одностайно) та після отримання згоди Європейського Парламенту. У разі прийняття рішення відповідно до частини 2 Рада може кваліфікованою більшістю вирішити призупинити певні права відповідної держави-члена, що впливають із застосування Договорів, включаючи право голосу представника уряду держави-члена у Раді. У будь-якому разі ця держава-член має і надалі виконувати свої зобов'язання за установчими договорами [11, р. 18]. В ст. 354 ДФЄС зазначається, що для цілей ст. 7 ДЄС, що стосується призупинення певних прав, що впливають з членства у Союзі, члени Європейської Ради або Ради, які представляють відповідну державу-члена, не беруть участі у голосуванні, а відповідна держава-член не враховується під час обрахунку голосів під час встановлення факту порушення [11, р. 195 – 196].

20 грудня 2017р. Європейська Комісія вперше запустила процедуру ст.7 ДЄС проти Польщі, тобто запропонувала Раді ЄС прийняти рішення про існування явного ризику серйозного порушення цією країною цінностей, зазначених у ст. 2 ДЄС. Незважаючи на неодноразові спроби впродовж майже двох років залучити польську владу до конструктивного діалогу в контексті Нової рамкової структура ЄС для зміцнення верховенства права, Комісія дійшла висновку, що в Польщі існує явний ризик серйозного порушення принципу правової держави. Загальна схема порушення полягала у тому, що виконавча та законодавча влада Польщі систематично вдавалася до політичного втручання у склад, повноваження, управління та функціонування судової гілки влади. Так, протягом двох років в Польщі було прийнято понад 13-ти законів, що вплинули на всю структуру системи правосуддя в країні, зокрема на Конституційний трибунал, Верховний Суд, звичайні суди, Національну раду судових органів, прокурорську службу та Національну школу з підготовки та підвищення кваліфікації працівників суду. Крім того, Комісія вирішила зробити наступний крок у процедурі провадження щодо порушення Польщею законодавства ЄС Законом про організацію звичайних судів і в березні 2018 р. передала справу до Суду ЄС [10; 12].

Започаткування процедури за ст. 7 ДЄС привернуло увагу європейської громадськості та експертної спільноти до дебатів про верховенство права. У зв'язку з цим експерти виділяють декілька проблем, пов'язаних з механізмом реалізації цієї статті [4, р. 3 – 5]. По-перше, це спровокувало негативну політичну реакцію та призвело до

подальшої поляризації сил і позицій в самій Польщі. По-друге, будь-які дебати щодо таких концепцій, як «незалежність суду», потребують чітких дефініцій, однак в тексті договорів їх немає. Хоча Суд ЄС прояснив ряд ключових питань у своєму рішенні щодо справи *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* від 27 лютого 2018 р. (Вищий адміністративний суд Португалії звернувся до Суду ЄС з проханням розтлумачити ст. 19 ДЄС, стверджуючи, що заходи влади з тимчасового зменшення заробітної плати працівникам державного сектора, у тому числі суддям, порушують принцип незалежності суддів) [5], експерти застерігають, що попереду ще багато роботи стосовно чіткого тлумачення низки правових деталей за одночасного забезпечення їх соціальної прийнятності та ефективного застосування. По-третє, зважаючи на те, що ст. 7(2) ДЄС передбачає дії Європейської Ради на основі одностайності, процедура може надовго затягнутись, де давши жодного зрозумілого результату. Штучне прискорення процесу може привести до певного результату, але за рахунок суттєвої шкоди єдності держав-членів та Союзу.

Законодавча пропозиція Комісії щодо Постанови про захист бюджету Союзу в разі узагальнення недоліків стосовно верховенства права в державах-членах [7], яка базується на ст. 322(1)(a) ДФЄС, є новим прикладом бюджетної обумовленості ЄС. До загальних недоліків щодо верховенства права Комісія віднесла такі [8, р. 6]: загроза незалежності судової влади; неможливість запобігти, виправити та покарати свавільні чи незаконні рішення органів державної влади, у тому числі правоохоронних органів, обмеження фінансових та людських ресурсів, що впливає на їх належне функціонування, або незабезпечення відсутності конфліктів інтересів; обмеження доступності та ефективності засобів правового захисту, в тому числі через наявність обмежувальних процесуальних норм, невиконання судових рішень або обмеження ефективного розслідування, кримінального переслідування або покарання за порушення законодавства. У разі виявлення вказаних недоліків в одній із держав-членів Комісія хоче отримати право призупиняти платежі, анулювати, призупиняти або скорочувати зобов'язання, призупиняти затвердження однієї або декількох програм або вносити зміни до таких програм а інші аналогічні заходи [8, р. 6]. На думку експертів, все ще залишається незрозумілим як далеко може зайти держава-член в порушенні принципу верховенства права, перш ніж щодо неї буде прийнято рішення шляхом голосування зворотною кваліфікованою більшістю (рішення Ради ЄС вважатиметься ухваленим, якщо для відхилення пропозиції Комісії не буде досягнуто кваліфікованої більшості голосів).

Загроза фінансового покарання може стати реальною альтернативою існуючій процедурі, передбаченій ст. 7 ДФЄС. Водночас, експертам незрозуміло чи зможе Комісія втілити свою пропозицію в правову реальність [8, р. 8 – 9]. Крім того, немає жодної гарантії, що Рада ЄС піде на встановлення прецеденту розширення голосування

більшістю на питання, пов'язані з верховенством права [4, р. 4]. Навіть після набуття чинності, запропоновані Комісією стимули / антистимули будуть сприйматись багатьма державами-членами як форма політичного примусу Брюсселю, оскільки деякі держави-члени значно більше залежать від бюджетних коштів ЄС, ніж інші. Такий розвиток подій може серйозно зашкодити єдності ЄС. За цих умов, держави-члени починають діяти самостійно, намагаючись запропонувати нові підходи.

Починаючи з 2016 р. уряд Бельгії просуває ідею щодо створення механізму колегіального експертного огляду (*peer review*) з питань верховенства права [9]. Оцінка досвіду щорічного діалогу з питань верховенства права, дана Радою ЄС в листопаді 2016 р. [6, р. 5], спонукала бельгійську владу до розроблення ідей щодо посилення політичної зацікавленості в тиску на рівні країн-членів ЄС. В травні 2018 р. прем'єр-міністр Чарльз Мішель підтримав цю пропозицію у своєму виступі під час дебатів щодо майбутнього Європи в стінах Європейського Парламенту. Пропозиція Бельгії полягає в запровадженні механізму колегіального експертного огляду серед усіх держав-членів на основі рівноправності, що допоможе їм розробити найкращі практики та усунути недоліки й уникнути у такий спосіб спекуляції щодо політичної ієрархії. Діючи по аналогії з системою періодичних оглядів ООН а також Європейського семестру, держави-члени отримають можливість «подивитись на себе у дзеркалі» [3]. По суті, це може стати м'якою формою обумовленості, що змусить держави-члени ЄС регулярно обговорювати питання про те, що означає бути демократією на основі верховенства права.

Критики пропозиції Бельгії вказують на те, що держави-члени завжди зможуть зігнувати критичні коментарі своїх колег по Союзу. Проте, на думку експертів, керований Радою ЄС такий підхід зможе, принаймні, перетворити нинішній досить застарілий діалог з верховенства права в більш суттєвий і процедурно обумовлений процес. Можливо, це не буде достатньо для запобігання відхилень від принципу верховенства права, але це посилить розуміння державами-членами позицій один одного і допоможе подолати розбіжності у тлумаченні сутності верховенства права [4, р. 5].

Очевидно, що жоден з трьох вищезгаданих механізмів (застосування ст. 7 ДЄС, пропозиція Комісії щодо встановлення зв'язку між повагою до верховенства права та виплатами з бюджету ЄС, запровадження колегіального експертного оцінювання між всіма державами-членами) індивідуально не покладе край суперечкам щодо верховенства права. Крім того, в ЄС очікують на нову хвилю пов'язаних з обумовленістю дебатів навколо планів Комісії щодо реформи політики згуртування, зокрема шляхом зменшення на 30 млрд. євро фінансування держав-членів Центральної та Східної Європи на користь Греції, Італії та Іспанії [1], та збільшення, за пропозицією Німеччини, фінансової

підтримки для тих держав-членів, які приймають і розміщують більшу, порівняно з іншими, кількість біженців [2]. Таким чином, урок, який можна винести з дебатів щодо верховенства права, може полягати в ідеї розгляду обумовленості як широких рамок, що потребують збалансування та узгодження. Експерти припускають, що з цією метою може виникнути необхідність у розширенні інструментарію, наприклад, шляхом розгляду можливості запровадження нових правових документів, що базуються на ст. 70 ДФЄС (Рада за пропозицією Комісії може ухвалити заходи, що встановлюють положення, за допомогою яких держави-члени у співпраці з Комісією об'єктивно та неупереджено оцінюють виконання органами влади держав-членів політик Союзу, зазначених в Розділі V «Простір свободи, безпеки та правосуддя»), або розгляду питання ступеня залежності приватних інвестицій від стабільного дотримання верховенства права [4, р. 5]. Однак те, що являє собою належний баланс механізмів на основі обумовленості, неминуче залишатиметься в ЄС предметом постійних політичних дебатів.

Список використаної літератури

1. Barker A. EU plans €30bn funding shift from Central and Eastern Europe / A. Barker. – Financial Times 28 May 2018. – Access mode: <https://www.ft.com/content/c35f032a-628b-11e8-90c2-9563a0613e56>.
2. Brunnsden J. Germany wants EU to reward states for taking migrants / J. Brunnsden, M. Khan. – Financial Times 21 February 2018. – Access mode: <https://www.ft.com/content/abb50ada-1664-11e8-9376-4a6390addb44>.
3. Debate on the Future of Europe: Speech by Prime Minister of Belgium Charles Michel on 4 May 2018. – Access mode: <https://www.premier.be/en/debate-future-europe>.
4. Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU / ed. by Alexander Mattelaer // European Policy Brief. – June 2018. – No. 51. – Access mode: <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/06/EPB-51-Conditionality-in-the-EU.pdf?type=pdf>
5. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 February 2018 in Case C-64/16 Associa cao Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas. – Access mode: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-64/16>.
6. On the evaluation of the rule of law dialogue // Outcome of the 3499th General Affairs Council meeting. – Brussels, 15 – 16 November 2016, doc 14424/16. – Access mode: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14424-2016-INIT/en/pdf>.
7. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States. – Brussels, 2.5.2018 COM (2018) 324 final. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>.

8. Protecting the EU budget against generalised rule of law deficiencies / EU Legislation in Progress 2021 – 2027 MFF. – Access mode: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS_BRI\(2018\)630299_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630299/EPRS_BRI(2018)630299_EN.pdf).

9. Reynders D. Nos valeurs communes sont le ciment de l'Etat de droit. Defendons-les! / D. Reynders // Le Soir, 23 February 2018. – Access mode: https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/nos_valeurs_communes_sont_le_ciment_de_etat_de_droit.

10. Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland / European Commission press release. – Brussels, 20 December 2017. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm.

11. The Lisbon Treaty: the readable version. – Foundation for EU Democracy, 2009. – 382 p. – Access mode: <http://en.euabc.com/upload/books/lisbon-treaty-3edition.pdf>.

12. Wawrykiewicz M. European Commission's complaint to the Court of Justice of the EU about the Law on the Ordinary Courts Organisation in the «infringement procedure» and the issue of the rule of law in Poland / M. Wawrykiewicz. – Access mode: <http://www.batory.org.pl/upload/publikacje/Otwarta%20Europa/Poland%20infringement%20over%20Law%20on%20the%20Ordinary%20Courts.pdf>.

Тетяна СЕРЬОГІНА

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

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ СТАТУСУ ЦЕНТРУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Система публічного управління, як і будь-яка система, передбачає наявність суб'єкт-об'єктних відносин. В загальному розумінні суб'єкт є носієм субстанціальних якостей і характеристик, що визначають якісні особливості об'єкту. Традиційний підхід передбачає [1] розглядати в якості суб'єкта управління орган влади, установу, підрозділ управління чи посадову особу, які виробляють та приймають рішення щодо здійснення впливу на об'єкт управління. При цьому об'єкт управління розглядається в даному контексті як суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, говорячи іншими словами, отримувач послуги. Відтак, в контексті надання публічних послуг, суб'єктами виступають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інституції, що перебувають у їхньому управлінні.

У вітчизняній системі надання публічних послуг найбільш розвинута нормативна база в сфері адміністративних послуг. Відтак у законодавчій базі є визначення поняття «суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [2].

В зв'язку з наростаючою тенденцією відносно передачі повноважень від суб'єкту надання публічної послуги, статус інституцій, яким делегуються завдання, вимагає деталізації й максимального уточнення. Загалом делегування повноважень являє з себе досить розповсюджену практику в системі надання публічних послуг багатьох країн розвинутої демократії. При цьому слід зазначити, що суб'єктом надання послуги залишається організація або установа, за рахунок якої надається послуга й яка за її надання несе відповідальність. При цьому залучення до надання послуг іншої організації дає можливість використати її інституційний потенціал, що створює даткові переваги. Доцільним у частині визначення статусу такої інституції виглядає розгляд її в якості посередника між суб'єктом надання послуги та її отримувачем.

В Україні позитивні результати щодо залучення такого «посередника» спостерігаються в сфері надання адміністративних послуг, коли орган державної влади або місцевого самоврядування залучає центри надання адміністративних послуг в якості безпосереднього надавача послуги. Хоча на сьогоднішній день висувається точка зору, згідно з якою до суб'єктів надання публічних послуг відносяться органи державної влади, органи місцевого самоврядування; центри надання адміністративних послуг [3, с. 262].

Проте, згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг, при цьому центри надання адміністративних послуг не розглядаються в якості суб'єктів: «адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг» [4].

Відділення центру надання адміністративних послуг від суб'єкту надання адміністративних послуг знайшло нормативне закріплення й в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг»: «цей Примірний регламент визначає порядок організації роботи центру надання адміністративних послуг (далі – центр), порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг» [5].

Регулювання відносин, які виникають при цьому здійснюється на

основі положень нормативної бази, одним із таких документів виступає Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг». В Постанові визначено основні завдання центру, до яких відносяться:

«1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора» [5].

На окрему увагу заслуговує положення, згідно з яким, коли суб'єктом надання послуги виступає орган державної влади, який утворив ЦНАП, останній може надавати послуги органів місцевого самоврядування й, навпаки: «центри, утворені райдержадміністраціями, на основі узгоджених рішень можуть забезпечувати також надання адміністративних послуг облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування» та «у містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у м. Києві та Севастополі на основі узгоджених рішень центри можуть забезпечувати також надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських держадміністрацій» [5].

Отже, подальший розвиток вітчизняної системи надання публічних послуг нерозривно пов'язаний із розширенням кола надавачів таких послуг, навіть є нормативні передумови для формування ринку послуги.

Список використаної літератури

1. Теорія та історія державного управління: [навч. посіб.] / Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцева, В. Д. Дзюндзюк та ін. - К.: Вид. дім. «Професіонал», 2008. – 288 с.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 11 чер. 2017 // Відом. Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – с. 1705. – ст. – 409.
3. Лебеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис. д-ра юр. наук: 12.00.07 / Лебеза Євген Олександрович; ЗНУ. – 3., 2017. – 374 с. – С. 262.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 груд. 2015 р. – № 888-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – с. 78. – ст. 30.
5. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 сер. 2013. – № 588 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 163.

Наталія ТІШКОВА

*к.держ.упр., начальник відділу
в Департаменті екології та природних ресурсів
Дніпропетровської облдержадміністрації*

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ: СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА

Одним з восьми секторів наближення національного законодавства до європейських стандартів у сфері охорони навколишнього середовища, що визначає Угода про асоціацію між Україною та ЄС, є управління довкіллям. Додаток XXX Угоди про асоціацію передбачає у цьому секторі, між іншим, імплементацію Директиви № 2001/42/ЄС про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля, яка має бути впроваджена протягом трьох років з дня набрання чинності Угоди про асоціацію.

Незважаючи, що у цілому процес імплементації європейського законодавства у сфері охорони навколишнього середовища відбувається із порушенням встановлених термінів, варто відмітити, що з жовтня 2018 року в Україні запрацював Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (далі – СЕО). Передумовою стала ратифікація Законом України «Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» [1].

Відтепер документи державного планування – стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які підлягають затвердженню органом державної влади або органом місцевого самоврядування, мають пройти процедуру СЕО. Під процедуру СЕО підпадають документи державного планування у наступних сферах: сільське, лісове та рибне господарство, енергетика, промисловість, транспорт, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорона довкілля, телекомунікації, туризм, схеми містобудування та землеустрою.

Також СЕО здійснюється щодо проектів документів державного планування, які вимагають оцінки з огляду на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (територій з природоохоронним статусом). Виключення становлять документи державного планування, які стосуються національної оборони або надзвичайних ситуацій, а також бюджети, бюджетні програми та фінансові плани.

Метою СЕО є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпечності життєдіяльності людей та їх здоров'я, та інтегрування екологічних вимог при підготовці та затвердженні документів державного планування. Процедура СЕО передбачає

визначення, опис та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив та розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків [2].

Стадіями здійснення СЕО є:

- визначення обсягу СЕО;
 - розроблення звіту про СЕО;
 - проведення громадського обговорення та консультацій;
 - врахування звіту про СЕО, результатів громадського обговорення та консультацій;
 - інформування про затвердження документа державного планування;
 - моніторинг наслідків виконання документа державного планування [2].
- До переваг вищезазначеного закону можна віднести наступні:
- запропонована модель СЕО сприяє наближенню національного законодавства до вимог та стандартів ЄС;
 - забезпечується оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля;
 - конкретизовано перелік документів державного планування, які вимагають проведення СЕО;
 - передбачено участь громадськості та порядок врахування її результатів;
 - визначено порядок консультацій з органами, уповноваженими у сферах охорони довкілля та здоров'я;
 - врегульована процедура транскордонних консультацій на випадок, якщо документи державного планування матимуть наслідки для довкілля інших держав [3].

Отже, змістовні функції та повноваження покладаються на місцеві органи влади саме у напрямку проведення процедури СЕО.

Список використаної літератури

1. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 1 лип. 2015 р. № 562-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-19>.
2. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 берез. 2018 р. № 2354-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>.
3. Проект технічної допомоги ЄС «Підтримка України в апроксимації напрацьованого законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища». – Режим доступу: <http://apena.com.ua>.

Галина ТРЕГУБЕНКО
*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ЩОДО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Навчання працівників державної адміністрації проводили різні навчальні заклади, що призводило до відчутної різниці у формі, тривалості, методології та якості навчання. Тому створення інформаційного банку сертифікованих навчальних програм, роз'яснення навчальним закладам потреб адміністрації збільшили можливості поліпшення навчання. Було розроблено Цілісну стратегію навчання державних службовців. Щорічні витрати на забезпечення навчання зросли з 0,8 % до 2 % фонду заробітної плати. Серед навчальних закладів можна виокремити Інститут публічної адміністрації та європейської інтеграції (ІПАЄІ), який створено як виконавчу агенцію при міністрі державної адміністрації. Проте найбільше службовців навчаються в Новому болгарському університеті, Університеті св. Климента Охридського, Фондації реформування місцевого самоврядування, Фондації «Відкрите суспільство», іноземних університетах та неурядових організаціях і приватних навчальних центрах [1].

Болгарський досвід свідчить про необхідність диверсифікації системи освіти за умов наявності координаційного центру. Наприклад, уже в 1992 р. було створено Департамент публічної адміністрації як один з п'яти департаментів Нового болгарського університету. За допомогою іноземних фахівців було створено першу болгарську програму з публічної адміністрації. Відповідна, магістерська програма була прорецензована вітчизняними та зарубіжними спеціалістами. У 1994 р. було створено і бакалаврську програму. З 1997 р. у Болгарії проводиться підготовка фахівців з публічної адміністрації з урахуванням європейської спрямованості [2].

Активно використовується і фінансова допомога ЄС. Загальний фінансовий пакет Єврокомісії для Болгарії передбачав на 2007 – 2009 рр. понад 4,7 млрд. євро. Проекти по лінії програми PHARE – TEMPUS дозволили організувати зарубіжну практику студентів, частина з них протягом п'яти місяців спеціалізувалася в зарубіжних університетах. Було також організовано стажування викладачів, що сприяло підвищенню їх кваліфікації та налагодженню наукових зв'язків.

Цінним, на наш погляд, є й польський досвід навчання працівників публічної адміністрації у зв'язку із підготовкою до вступу в ЄС [5]. Відповідна, підготовка охоплювала всі рівні публічної адміністрації.

Тематика навчальних програм для працівників центральної адміністрації передбачала, насамперед, вивчення правової бази ЄС. Для працівників регіональних органів влади першочерговим вважалося вивчення правового доробку ЄС щодо регіональної політики, сільського господарства та використання фондів Європейського Союзу. Велике значення надавалося розвитку контактів польських міністерств та регіональних органів влади з аналогічними зарубіжними інституціями.

Список використаної літератури

1. Арабаджийски Н. Новая образовательная парадигма теории государственного управления / Н. Арабаджийски // Гос. управление. – 2008 г. – Вып. №17. – Режим доступа :e-journal.spa.msu.ru/images/File/2008/17/АгаБад2Иi) ski.pdf.
2. Арабаджийски Н. Развитие и перспективы на програмите по публична администрация във висшето училища на Република България / Н. Арабаджийски // Нов Български университет. Годишник. – 2009. – № 4. – Режим доступа: ebox.nbu.bg/publicna_administracia/sk6_1.html.
3. За съвременна държавна администрация. Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в Европейския Съюз. – София : Дирекция «Държавна администрация», 2005. – 33 с.
4. Кузманова И. Болонският процес в България / Й. Кузманова. – Режим доступа: bologna.hrdc.bg/pdf/b05s/BProcess.doc.
5. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2012. – 243 с.

Ольга УСТИМЧУК

*аспірантка кафедри державного
управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ*

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Із часів утвердження України як незалежної держави існує певна невідповідність між вагомим суспільним значенням галузі і конституційним статусом права на охорону здоров'я з не виправдано низьким рівнем теоретичного обґрунтування галузевого юридичного режиму у сфері охорони здоров'я.

В якості засобів комплексного впливу органів державного управління на суб'єктів ринку медичних послуг виступають нормативно-правові акти: укази, розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України,

накази Міністерства охорони здоров'я України, інших міністерств та відомств України, накази обласних, міських, районних держадміністрацій тощо. Також засобами впливу на суб'єктів ринку медичних послуг можуть бути процеси їх ліцензування та акредитації чи державний контроль (суб'єкти контролю – МОЗ України, Управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій) за дотриманням нормативно-визначених стандартів надання медичних послуг.

Перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів Державного бюджету України, згідно з тарифом, для профілактики, діагностики, лікування та реабілітації, визначає Програма державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій) [6]. Питаннями підвищення доступності та якості медичного обслуговування в умовах децентралізації та підтримки саморозвитку громад, зокрема, опікується Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» № 2206-VIII, прийнятий 14 листопада 2017 року [7]. Питання контролю закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та пов'язаних з цим послуг регулюються Наказом МОЗ України від 10.04.2018 р. № 642 [7].

Згідно Основного Закону України, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а отже, пріоритетним напрямом її розвитку. Це положення знайшло відображення в основних принципах охорони здоров'я в Україні, а саме: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України [2, ст. 4]. Варто нагадати, що, згідно зі ст. 3 Конституції України, зміст і спрямованість діяльності держави визначаються правами й свободами людини та їх гарантією, а життя й здоров'я людини визнаються найвищою соціальною цінністю [3, ст. 3].

Відповідно до чинного законодавства, основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України. Формування такої політики здійснюється закріпленням конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначенням її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановленням нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створенням відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердженням загальнодержавних програм у сфері охорони здоров'я [2, ст. 13]. Реалізація державної політики охорони здоров'я, особисту відповідальність за яку несе Президент України, покладена на органи державної виконавчої влади. Так, до компетенції Кабінету Міністрів віднесено розробку та здійснення державних цільових програм, створення економічних, правових та організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я; забезпечення розвитку мережі закладів охорони

здоров'я; укладання міжурядових угод і координація міжнародного співробітництва з питань охорони здоров'я; а також у межах своєї компетенції здійснення інших повноважень, покладених на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я [2, ст. 14].

Недостатнє фінансування галузі у поєднанні з нестабільністю й інколи недостатньою адекватністю державного управління та правового регулювання є основними причинами проблем у вітчизняній системі охорони здоров'я. Так, остаточно не визначеним залишається гарантований рівень медичної допомоги населенню, також значного поширення набула тіньова форма оплати медичної допомоги. Пріоритетність вирішення першочергових завдань системи охорони здоров'я ставить перед наукою державного управління проблему розробки рекомендацій з удосконалення організаційних форм управління галуззю та механізму правового забезпечення її прогресивного розвитку.

Основний закон України у сфері охорони здоров'я – «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [2] – за своєю суттю є рамковим нормативним актом, а не законом прямої дії. Він подає визначення лише чотирьох термінів, а саме: «здоров'я», «охорона здоров'я», «заклади охорони здоров'я», «медико-санітарна допомога», тобто не містить достатнього понятійного апарату. Хоча одним з основних завдань правового регулювання сфери охорони здоров'я є визначення повноважень державно-комунального і приватного секторів системи, проте в цьому законі практично відсутня правова регламентація відносин фізичних і юридичних осіб різних форм власності. Аналізований документ не визначає цивільного характеру функціонування системи охорони здоров'я.

На правовідносини в системі охорони здоров'я повною мірою повинна розповсюджуватися дія Закону України «Про захист прав споживачів». Проте, аналізуючи цей закон [5], треба констатувати: розглядаючи лікаря як звичайного товаровиробника (надавача послуг), закон не враховує, що практична медицина не є діяльністю, яка ґрунтується на точній науці, а здоров'я як об'єкт медичної діяльності істотно відрізняє медичну послугу від інших професійних послуг. Таким чином, аналізований закон загалом, розповсюджуючи свою дію на будь-які відносини з участю споживача, не торкається суті професійної медичної діяльності.

Як показує аналіз основних нормативно-правових актів України у галузі регулювання медичних послуг, її нормативно-правова база потребує оновлення, а сама система охорони здоров'я – модернізації у бік посилення соціальної відповідальності як суб'єкта, так і об'єкта медичного обслуговування. Значною мірою це зумовлено певною відсутністю політичного консенсусу щодо зміни положень статті 49 Конституції України. В ній задекларована безоплатність медичної допомоги у необмеженому обсязі та неможливість скорочення медичної

інфраструктури щодо надання цієї допомоги. Через це в Україні досі немає чітко визначеного обсягу та меж державних гарантій щодо забезпечення громадян безоплатною медичною допомогою. Тому, в першу чергу потребує, модернізації система фінансування галузі охорони здоров'я, яка має передбачити чіткі, зрозумілі гарантії держави щодо надання медичної допомоги, кращий фінансовий захист для громадян у випадку хвороби, ефективний та справедливий розподіл ресурсів галузі, скорочення неформальних платежів та досягнення головної цілі, яка стоїть на меті контролю якості надання медичної допомоги, а саме: щоб кожен громадянин – потенційний отримувач такої допомоги відчував, що медична допомога надається йому якісно та ефективно.

Список використаної літератури

1. Бородін Є. І. Управління соціально-гуманітарною сферою в процесі добровільного об'єднання територіальних громад: теоретичний та практичний аспекти / Є. І. Бородін, І. І. Хожило, Т. М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 5 – 6. – С. 65 – 75.
2. Законодавство України про охорону здоров'я: коментарі та постатейні матеріали / Уклад. М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2000. – 256 с.
3. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Матвєєва О. Ю. Імперативи сталого розвитку територіальних громад та його загальнотеоретичні засади / О. Ю. Матвєєва // Ефективність державного управління. – 2017. – № 1. – С. 84 – 56.
5. Про захист прав споживачів: Закон України № 1023-ХІІ від 12 трав. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР від 23 лип. 1991 р. – № 30. – Ст. 379. 13.
6. Програма державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій): Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-VII. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TM058386.html.
7. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14 лист. 2017 р. № 2206-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>.

Тетяна ФОМЕНКО

аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ВІТЧИЗНЯНИЙ ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДОБРОБУТУ ТВАРИН ТА ЗАХИСТУ ЇХ ВІД ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ

Все частіше сенсом існування суспільство обирає матеріальне збагачення, таким чином виснажуючи природні ресурси, у тому числі і тваринні. Тому останнім часом світові держави намагаються проводити політику сталого розвитку, збереження довкілля та вичерпних ресурсів. За таких тенденцій видається доцільним вивчення попереднього досвіду існування людства та взаємодії його з навколишнім середовищем, зокрема з тваринами. Впровадження державно-управлінських рішень та прийняття нормативно-правових актів у цій сфері. Адже наукові дослідження національних традицій управління та державотворення з урахуванням етичного ставлення до природи дозволить формувати більш збалансовану державну політику у майбутньому.

Звичайно термін «добробут тварин та захист їх від жорстокого поводження» є достатньо новим, проте ми будемо використовувати його на рівні з термінами, які використовувалися в історичних та нормативно-правових документах.

Одним із суттєвих показників морального здоров'я нації завжди було ставлення людей до тварин. Аналіз статусу тварин у різні епохи та в різних країнах засвідчує, що між ставленням людей до тварин і рівнем духовного розвитку суспільства існує певна залежність [3, с. 4].

Стисло розглянемо ставлення до тварин у слов'янській міфології та язичницькій релігії, адже у подальшому на становлення національного менталітету, правового регулювання відносин «людина-природа» та загалом на державотворення впливало, насамперед, звичаєве право та племінні традиції. Так, для наших предків природа була рідною домівкою. Від світу природи вони отримували їжу, одяг, матеріали для будівництва помешкань. Тому людина наділяла рослини, серед яких жила, та тварин, які жили поруч, людськими рисами. Первісна свідомість вбачала рівність і партнерський зв'язок людини зі світом рослин і тварин. Людина вважала тварин не тільки рівними собі, але навіть вищими і розумнішими. Уявлення про тварин-тотемі у давніх слов'ян сформувало багату і різноманітну фольклорну спадщину. Саме ці традиційні звички та ставлення до тварин лягли в основу перших нормативно-правових документів Київської Русі регулюючих досліджувану галузь. Проте, на наше переконання, ще довгий час більшість відносин в системі «людина-тварина» регулювалися моральними та етичними неписаними законами та правилами.

З приходом на землі Київської Русі християнства людина, на відміну від язичницьких вірувань, виділяється з природного світу і постає вищою за тварин. При цьому формується громадський обов'язок дбати про рослинний і тваринний світ. З морального та етичного погляду християнство засуджує знущання над слабкими, а також не може схвалювати жорстоке поводження з тваринами, оскільки розглядає їх як «творіння Божі». І оскільки вплив церкви був значний на тогочасну правлячу еліту та суспільні відносини в цілому, можна допустити, що ці християнські зобов'язання людини перед рослинним і тваринним світами та перед Богом певним чином впливали на управління державою.

На початкових етапах державотворення, за часів Київської Русі та Гетьманщини, здебільшого публічне управління у сфері добробуту тварин та захисту їх від жорстокого поводження здійснювалося в межах охорони природних ресурсів та їх поновлення і не виокремлювалося. Переважно це було звичаєве право користування природними ресурсами, у тому числі тваринними. Наприклад, у часи Київської Русі були виокремлені звіринці та ловища, в яких утримувалася дичина для князівських полювань, де ніхто не мав права полювати без дозволу князя. Тобто захищалася радше приватна власність, а не безпосередньо тварини [6, с. 65].

Перші нормативно-правові документи встановлювали відповідальність за порушення закону, насамперед, базуючись на звичаєвому праві та окремих частинах литовських статутів та давньоруського права. Так, за вбивство журавля та людини передбачалися однакові міри покарання [6, с. 66]. У «Руській правді» регламентувалося полювання на тих чи інших хутрових звірів, встановлювалися заборони на вилов деяких видів риб під час нересту. Визначалася відповідальність за незаконне полювання, рибальство тощо. Заборонялося знищення бобрів та видр, які знаходились у феодалській власності та були об'єктом полювання виключно князів або бояр [4, с. 28; 5, с. 108 – 111]. Здебільшого у нормативних документах, як княжої, так і козацької доби, захищалися дикі тварини, риби та птахи, які розглядалися не як окремі суб'єкти охорони, а як частина приватної власності, і охоронялися саме з позиції захисту приватного майна. Таким чином, з встановлення приватних мисливських угідь, на яких лише інколи дозволялось полювати, у князівські часи почали формуватися заповідні території [5 с. 62, 108].

У часи литовсько-руської та польської доби продовжували діяти деякі нормативно-правові документи, які регулювали заборону на вилов риби під час нересту, а також були призначені відповідальні особи, які мали стежити за дотриманням цієї норми. Так, були створені посади підкоморія (управлінський апарат при князі-господарі), межового, межувальника, лісівника тощо. Проте основним їх завданням все ж залишався контроль дотримання майнових прав [6, с. 68]. Литовським

статутом (1588 р.) встановлювалися податки на лов диких звірів, закріплювалися деякі правила і обмеження на вилов риби та на полювання на птахів. Також під особливою охороною був рослинний світ [7, с. 36; 8, с. 48 – 50].

Таким чином, особливістю державного регулювання захисту рослинного та тваринного світів у IX – першій половині XVII ст. можна вважати започаткування державної охорони природних об'єктів у межах певної території (створення заповідника Біловезька пуща), де майже повністю було заборонено виснаження тваринного світу, за винятком князівських привілеїв [6, с. 68 – 69].

На Запорізькій Січі у другій половині XVII – середині XVIII ст. рибальство та мисливство також вважалося природоохоронними галузями. Було встановлено заборону на полювання у «чужих лісах» та лов риби у «чужому ставу» без дозволу господарів [7, с. 37; 9, с. 334 – 348]. Тож можна зробити висновок, що у козацькій державі так само велику увагу приділяли охороні тваринного світу.

У часи посилення адміністративного впливу Російської імперії на території України продовжила формуватися традиція державного регулювання природоохоронної діяльності. Укази Петра I щодо охорони водної та наземної фауни виконувалися неухильно та суворо регулювалися, оскільки за порушення встановлених норм передбачалася відповідальність – від штрафу у розмірі 10 крб. до смертної кари [10, с. 7 – 8]. У період реформ 1860 – 1870 рр. на землях України, яка була у складі Російської імперії, були створені комісії з навколишнього середовища при повітових управах та земських губерніях, які безпосередньо контролювали природокористування.

На українських територіях, підконтрольних Австрійській імперії, питаннями природокористування, у тому числі використання тваринного світу, відало Міністерство сільського господарства. Окремо зооохоронна діяльність у другій половині XIX ст. в обох імперіях не виокремлювалася і не проводилася.

В період громадянської війни в Російській імперії на початку XX ст. було завдано значної шкоди навколишньому середовищу, та тваринному світу. Внаслідок складної політичної, соціально-економічної ситуації в світі та в обох імперіях, до складу яких належали українські землі, в цей період законодавство регулює досліджувану галузь не розвивалося.

У радянський період у 1924 р. було прийнято постанову ЦВК і РНК «Про основи організації рибного господарства Союзу РСР», у 1933 р. – постанову уряду СРСР «Про організацію мисливського промислу», а 1935 р. – «Про регулювання рибальства і охорону рибних запасів». Але у цих нормативних документах захист тваринного світу не розглядався у сучасному розумінні, був радше охороною приватної або державної власності. Так, за твердженням Бондаренко Н.С. у законодавстві Радянського Союзу щодо охорони тваринного світу в сільському

господарстві панувала безсистемність та була відсутня відповідальність за жорстоке поводження з тваринами. І лише у Кодексі про адміністративні правопорушення РСФСР (1984 р.) уперше було закріплено відповідальність у сфері охорони тваринного світу [11].

У Кодексі про адміністративні правопорушення РСФСР 1984 року главою 7 «Адміністративні правопорушення у галузі охорони навколишнього природного середовища, пам'яток історії та культури», передбачалася відповідальність за «порушення правил охорони життєдіяльності тварин, правил створення зоологічних колекцій та торгівлі ними» (ст. 84.2), «порушення порядку використання об'єктів тваринного світу, а також незаконне ввезення тварин або рослин, занесених до Червоної книги» (ст. 84.3), «знищення рідких та таких, що знаходяться під загрозою вимирання, або інші дії, які можуть призвести до їх загибелі, зменшення чисельності» (ст. 84.4), «порушення правил мисливства та рибальства, а також правил здійснення інших видів використання тваринного світу» (ст. 85) [2]. Окремою нормою передбачалася відповідальність за жорстоке поводження з тваринами (ст. 102.1) у главі 9 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве. Нарушение ветеринарно-санитарных правил в сельском хозяйстве. Нарушения ветеринарно-санитарных правил» [2].

Варто зазначити, що кримінальна відповідальність за жорстоке поводження з тваринами в Україні, за Кримінальним кодексом УРСР у редакції статті 207-1, містила адміністративну преюдицію, зміст якої полягав у такому: «Жорстоке поводження з тваринами, яке призвело до їх загибелі або каліцтва, а також катування тварин, що скоєно особою, до якої протягом року було застосовано адміністративне стягнення за такі дії, передбачає покарання за такий злочин – виправні роботи строком до шести місяців або штраф у розмірі до ста рублів» [1, с. 82].

Таким чином, відповідно до розвитку зоозахисного законодавства та регулювання цієї проблематики на державному рівні ми можемо бачити практично сформоване законодавство у сфері захисту тварин від жорстокого поводження на кінець ХХ століття. На основі цих норм радянського законодавства було створено законодавство незалежної України у сфері захисту тварин від жорстокого поводження. Також в період незалежної України були ратифіковані певні міжнародні акти, які вплинули на подальший розвиток як зоозахисного законодавства, так і прийняття управлінських рішень з урахуванням нових суспільних змін.

Список використаної літератури

1. Ткач А. П. Історія кодифікації дореволюційного права України / Ткач А. П. – К., 1968.
2. Кодекс об административных правонарушениях РСФСР от 20.06.1984 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1984. – № 48. – Ст. 857.

3. Гуманне та відповідальне ставлення до тварин: методичний посібник / О. М. Спектор, Л. М. Єнжеєвська, Е. А. Москалик, А. О. Хайленко. – К. : ТОВ «ЦП «Компринт», 2018. – 88 с.

4. Гетьман А. П. Законодавство України про довкілля : збірник : у 2 т. / уклад. А. П. Гетьман, М. В. Шульга. – Х. : Одиссей, 2007. – Т. 1 – 670 с.

5. Чистяков О. И. Российское законодательство X – XX веков в 9 т. / под. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1984. – Т. 1: Законодательство Древней Руси. – 432 с.

6. Тішкова Н. Л. Реформування державного управління охороною навколишнього середовища в контексті європейської інтеграції України: дис. на здобуття наук. Ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н. Л. Тішкова – Д., 2018. – 265 с.

7. Тішкова Н. Л. Державне управління охороною навколишнього середовища за часів Київської Русі / Н. Л. Тішкова // Гуманітарний та інноваційний ракурс професійної майстерності: пошуки молодих вчених : матеріали II між нар. наук.-практ. конференції, м. Одеса, 27 жовт. 2016 р. – Одеса : Фенікс, 2016. – С. 130 – 131.

8. Хрестоматія з історії держави та права України : навч. посіб. / упоряд. : А. С. Чайковський, О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 656 с.

9. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 р. // НАН України, Ін-т держави і права та ін.; уклад. К. А. Вислобоков та ін. – К. : АТ «Книга», 1997. – 548 с. (Пам'ятки політико-правової культури України).

10. Рябець К.А. Екологічне право України : навч. посіб. / К.А. Рябець. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 438 с.

11. Бондаренко Н. С. Адміністративна відповідальність за жорстоке поводження з тваринами (порівняльно-правова характеристика законодавства України та країн СНД) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.С. Бондаренко – Запоріжжя., 2016. – 20 с.

В'ячеслав ШАРИЙ

*д.держ.упр., завідувач кафедри
державної служби, публічного
адміністрування та політології
Черкаського національного
університету імені Б. Хмельницького*

ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В ПОЛЬЩІ

Транскордонна діяльність єврорегіонів формує нове політичне поле для неурядових організацій. Разом із іншими міжрегіональними діячами, вони вбудовуються в контекст нової регіональної стратегії. Єврорегіони можуть включати й залучати різноманітні громадські рухи, університети,

міста, комерційні та некомерційні структури. Взаємодія всіх суб'єктів відбувається в рамках проектної діяльності та обговорення спільних ініціатив. Наприклад, основними положеннями стратегії можуть бути: європейська ідентичність і стиль життя; європейська компетентність; європейська модель регіону. Серед основних її аспектів доцільно виокремити: двомовність; транскордонні школи; мережа університетів; спільний ринок; спільне соціальне забезпечення; міжнародні перевезення; міжрегіональне співтовариство; міжрегіональна рада [5].

Доцільно дослідити стратегію освітньої політики в Польщі. Так, на початок 2012 року в цій країні діяли 11 лотів програми «Еразмус Мундус», що становить фінансовий інструмент для здійснення академічного обміну між країнами-членами ЄС і «третіми країнами». Фактично це програма сприяння формуванню міжнародних університетських мереж шляхом як підготовки студентів і магістрантів, так і обміну управлінцями, викладачами, науковими працівниками. Так, лише польська частина бюджету програми, що призначена для оплати мобільності з Польщі до цільових країн становила: в 2007/2008 академічному році – 31 902 911 євро; в 2008/2009 – 35 413 000 євро; в 2009/2010 – 37 505 000 євро (табл. 1).

Таблиця 1

Лоти та учасники програми «Еразмус Мундус» в Республіці Польща

№ з/п	Лот	Польські університети, учасники лоту
1.	Лот 1: Марокко, Алжир, Туніс (3 консорціуми)	Люблінський політехнічний університет
2.	Лот 2: Єгипет, Ліван (3 консорціуми)	Варшавська школа економіки Університет ім. Адама Міцкевича
3.	Лот 5: Сирія, Йорданія (2 консорціуми)	Варшавський університет Варшавський політехнічний університет
4.	Лот 6: Російська Федерація (3 консорціуми)	Вроцлавський політехнічний університет Вроцлавський університет Пултуська гуманітарна академія Ягеллонський університет
5.	Лот 7: Грузія, Вірменія, Азербайджан	Варшавський університет живих систем
6.	Лот 8: Україна, Молдова, Білорусь (4 консорціуми)	Ягеллонський університет Пултуська гуманітарна академія
7.	Лот 9: Ємен, Іран, Ірак	Варшавський університет

продовження табл. 1

8.	Лот 10: Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменістан (5 консорціумів)	Варшавський університет живих систем Університет ім. Адама Міцкевича Варшавський політехнічний університет
9.	Лот 12: Регіони Азії 1 (5 консорціумів)	Варшавський університет
10.	Лот 13: Регіони Азії 2 (5 консорціумів)	Люблінський технологічний університет Варшавська школа економіки
11.	Лот 16: Аргентина	Ягеллонський університет

Джерело: Дані Міністерства науки та вищої освіти Польщі [2].

Про зміни кількості учасників програми в ці ж роки можна міркувати за даними, наведеними в таблиці 2.

Таблиця 2

Кількісні зміни учасників програми «Еразмус Мундус» в Республіці Польща

Учасники	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Приїхали до Республіки Польща	4 446	4 923	6 070
Від'їхали з Республіки Польща	12 854	13 402	14 021

Джерело: Дані Міністерства науки та вищої освіти Польщі [2].

Окремим пунктом у програмних документах МЗС прописане питання переорієнтації міграційних потоків і залучення до країни мігрантів, які мають польське коріння.

Таким чином, мають місце політика сприяння поверненню польських мігрантів і їх нащадків. Із цим пов'язана політика пільгового надання польського громадянства нащадкам польських мігрантів, які володіють паспортами ЄС.

Частка трудових мігрантів із Польщі на скандинавському ринку праці, серед інших мігрантів, становить близько 50 %. Це лише з урахуванням легального працевлаштування. Серед польських трудових мігрантів більшість – це чоловіки в віці від 18 до 34 років, які працюють у сфері некваліфікованої праці. Десять років тому ця міграція згладжувала негативні ефекти від безробіття, що становило від 15 до 19 % працездатного населення. Проте нині польська економіка стабільно зростає. У зв'язку з цим виникає нестача робочої сили в секторі

реального виробництва. Ця ситуація призвела до того, що одним із основних девізів партії «Громадянська платформа», що перемогла на парламентських виборах 2007 року, є повернення трудових мігрантів із Скандинавії, Німеччини, Великобританії та Ірландії [3, с. 222; 4].

Важливо зазначити, що з 2008 року починається відлік роботи польської державної програми щодо залучення робочої сили з країн колишнього Радянського Союзу. Основна увага приділяється Україні, Білорусі, Російській Федерації. Була розроблена програма переселення громадян колишнього СРСР, які мають польське походження. Вона має неофіційну назву «Карта поляка» й була розроблена на основі подібних програм Німецького Федерального Уряду. Розробники цієї програми передбачають, що зможуть перенаправити міграційні потоки з країн колишнього СРСР на власну користь.

Найважливішим інструментом залучення мігрантів, які мають польське походження, стали програми субсидювання одержання вищої освіти й наукових ступенів.

Студенти з країн колишнього СРСР, які навчалися й навчаються в університетах Польщі, за експертними оцінками, становлять, приблизно, 50 % загальної кількості іноземних студентів. Окремі польські університети надають стипендії ректора, стипендії вченої ради або фондів розвитку університетів іноземним громадянам за особливі заслуги в науці, культурі, мистецтві, спорті. Група університетів одержала від Уряду Польщі кошти на організацію безкоштовних курсів для тих іноземців, які не знають польської мови, проте збираються здобувати освіту в польських університетах. Цільові стипендії тривалий час (до 2010 року) були доступні іноземним громадянам польського походження. Їх навчання в державних університетах Польщі фінансувалося в рамках урядової програми зі співробітництва з іноземцями польського походження та поляками, які проживають за кордоном.

Таким чином, ступінь інтегрованості та координації програм і проектів міжуніверситетського мережевого співробітництва й пріоритетів зовнішньої політики є достатньо високим.

Список використаної літератури

1. Вовенда А. В., Плотников В. А. Еврорегионы как фактор успешной международной интеграции в современных условиях // Балтийский регион, 2011. – Вып. 4. – Режим доступа: http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/9b9/uaajfawoxikkate%20jv.%20ws.%20bzoqzvaxkdcncicind%20fc.%20bo._60-68.pdf.
2. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. – Access mode: www.mnisw.gov.pl
3. Реалізація антикризової державної політики стрижневими країнами світу в умовах ризиків: монографія / авт. кол.: В. І. Шарий, О. В. Черевко [та ін.]; за заг. ред. В. І. Шарого, О. В. Черевка, В. М. Мойсієнка. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю. А., 2017. – 300 с.

4. EUREGIO Presentation. – Access mode: <http://www.aebr.eu/pdf/fmanager//Regionen/E/Info%20EUREGIO%20EN.pdf>.

Віталій ШЕВЦОВ

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

РОЛЬ ПРОФЕСІЙНИХ САМОВРЯДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ФОРМУВАННІ ЄДИНОЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ СТОМАТОЛОГІЧНОГО ЗДОРОВ'Я

Обраний Україною шлях євроінтеграційних змін охоплює усі сфери життєдіяльності суспільства. Сфера охорони здоров'я є однією із ключових сфер, реформування якої відбувається надзвичайно швидкими темпами. Глобальна програма ВООЗ у сфері охорони громадського здоров'я нерозривно пов'язана з охороною стоматологічного здоров'я і виступає нарівні інших пріоритетів медичної галузі як обов'язковий компонент національних програм профілактики хронічних захворювань та зміцнення здоров'я [2]. Тож у європейських країнах проблемам стоматологічного здоров'я населення приділяється значна увага, і насамперед, суб'єктами управління у формуванні єдиної європейської політики у сфері стоматологічного здоров'я виступають професійні самоврядні організації.

Так, у складі Ради Європи функціонує як консультативно-дорадчий орган Рада європейських стоматологів (CED – Council of European Dentists). Головною місією організації є забезпечення консультування Ради Європи з проблем стоматології та вироблення єдиних засад політики у цій сфері [3]. Рада є некомерційною громадською організацією, яка була заснована на підставі резолюції Загальних зборів у 1961 році. Заснування Ради європейських стоматологів стало відповіддю на резолюцію ООН № 1283 (XIII), якою 1961 рік було оголошено міжнародним Роком охорони здоров'я та медичних досліджень [1]. Сьогодні Рада європейських стоматологів налічує понад 340 тисяч практикуючих стоматологів. До її складу увійшли представники з 32-х національних стоматологічних асоціацій та палат з понад 30 країн-членів ЄС. Крім того, членами Ради є представники трьох національних стоматологічних асоціацій (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн), що мають статус спостерігачів і входять до європейської економічної зони (ЄЕЗ) на засадах угоди про вільне пересування товарів, осіб, послуг і капіталу між країнами ЄЕЗ. Тож як бачимо, географія поширення єдиних європейських цінностей політики стоматологічного здоров'я виходить далеко за межі країн європейського союзу.

Рада європейських стоматологів (CED) обстоює інтереси своїх

членів, первинних організацій, стоматологічних асоціацій та стоматологічних палат країн-учасниць, які об'єднують фахівців шести стоматологічних спеціальностей (лікарі стоматологи, зубні техніки, стоматологи-гігієністи тощо). Керівна функція Ради щодо формування й реалізації єдиної політики у сфері стоматологічного здоров'я полягає у тому, що ринок стоматологічних послуг кожної європейської країни має забезпечити для споживачів послуг доступ до якісної стоматології, якісного догляду за порожниною рота. При цьому важливо гарантувати, щоб ці послуги надавалися добре освіченими, кваліфікованими і повністю компетентними стоматологами, в зручній і економічно ефективний спосіб, з використанням новітніх і найбільш оптимальних для пацієнтів медичних технологій.

Адвокаційна функція Ради європейських стоматологів (CED) реалізується на основі упровадження високих стандартів профілактики захворювань порожнини рота і створення ефективної системи безпеки для пацієнтів та безпеки професійної практики працівників стоматологічного профілю на території всіх країн-учасниць. Реалізація адвокаційної функції ради полягає в активному лобюванні європейських цінностей, захист правових і політичних інтересів працівників стоматологічних професій, а також захисту прав споживачів. Це досягається завдяки використанню широкого спектру інструментів європейської практики імплементації політики стоматологічного здоров'я, починаючи від самої системи охорони здоров'я та внутрішнього ринку, і закінчуючи системою освіти та захистом персональних даних пацієнтів.

Контрольна функція Ради європейських стоматологів полягає у тому, щоб контролювати, аналізувати і відстежувати всі політичні і правові події і документи ЄС, в яких беруть участь стоматологи, або розглядаються проблеми стоматологічної допомоги і стоматологічне здоров'я.

Організаційна функція полягає у підготовці Радою європейських стоматологів конкретних рішень та політичних рекомендацій стосовно проблем стоматологічного здоров'я у європейському регіоні, які приймаються генеральною Асамблеєю у вигляді резолюцій. На даний час роботу Ради європейських стоматологів на постійній основі забезпечує невеликий штат (10 працівників). У складі Ради функціонує 8 цільових груп. Проблемне поле політики у сфері стоматологічного здоров'я охоплює такі актуальні напрямки: гігієна порожнини рота; безпека працівників стоматологічних професій і безпека пацієнтів, інфекційний контроль, сучасне медичне обладнання, вплив на навколишнє середовище стоматологічних матеріалів, кваліфікація працівників стоматологічних професій та політика взаємного визнання кваліфікацій в країнах ЄС, мобільність стоматологів і пацієнтів; політика у сфері стоматологічного здоров'я та чесна конкуренція; електронна система

стоматологічного здоров'я. Такий підхід дозволяє інтегрувати досвід та знання фахівців стоматологічного профілю з усієї Європи, провести експертну оцінку заявлених пропозицій та презентувати його на розгляд і затвердження Європейської Комісії, Ради ЄС чи Європейському Парламенту. Прикладами успішної діяльності Ради європейських стоматологів є прийняття таких документів як директива Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість; директива Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 2005/36 / ЄС від 7 вересня 2005 року про визнання професійних кваліфікацій та інші.

Як бачимо, понад 50 років Рада європейських стоматологів є суб'єктом політики у сфері стоматологічного здоров'я для країн Єврозони, і здійснює дорадчо-консультативну діяльність на основі реалізації функцій публічного управління.

Список використаної літератури

1. Міжнародний рік охорони здоров'я та медичних досліджень: резолюція ООН A/RES/1283 (XIII). – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/sections/observances/international-years/>.
2. Токійська декларація стоматологічної допомоги та гігієни порожнини рота для здорового довголіття. – Режим доступу: http://www.who.int/oral_health/en/.
3. Council of European Dentists. – Access mode: <https://www.eudental.eu/about/board-of-directors.html>.

Інна ШЕВЧУК

к. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права

НЕОБХІДНІСТЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проєвропейський вибір України та орієнтація на вступ в Європейський Союз спричинило появу специфічних особливостей в економічній сфері держави, зокрема щодо зменшення впливу держави в означеній сфері задля пришвидшення моменту формування єдиного європейського простору, що, в свою чергу, призвело до послаблення моделі національної безпеки та невпевненості у можливості захисту національних інтересів та протидії загрозам в сфері економічної безпеки держави.

Дослідження нормативно-правових засад забезпечення економічної безпеки набуває надзвичайної актуальності у зв'язку із неспроможністю національної економіки в повній мірі задовольнити та збалансувати

можливість задоволення потреб особи, домогосподарств та суспільства.

Варто зазначити, що забезпечення економічної безпеки України здійснюється відповідно до Конституції України, норм та принципів міжнародного права, міжнародних договорів України, Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншого, законів, нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших відомчих нормативно-правових актів.

Так, у Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, а саме в статті 17 зазначено, «що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної безпеки є найважливішими функціями держави...». Крім того у статтях 92 та 106 основного Закону до повноважень Верховної Ради України та Президента України відповідно віднесено питання захисту національної безпеки, а отже і її ключової сфери економічної безпеки [1]. Стаття 107 Закону визначає повноваження Ради національної безпеки і оборони України, як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони держави. Ключовими серед повноважень органу вважаємо «визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах», а також розробку заходів відповідного характеру залежно від потенційних та реальних загроз національним інтересам держави [2].

Першим концептуальним нормативно-правовим актом, який визначав основні засади державної політики та загрози в сфері національної безпеки і економічної безпеки держави зокрема, стала Концепція національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної ради України від 16.01.1997 року. В Концепції були визначені основні суб'єкти забезпечення національної безпеки серед яких: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади. В акті зазначено, що безпека в економічній сфері є складовою національної безпеки. До основних напрямів державної політики в цій сфері віднесено: недопущення протиправного використання державних ресурсів та бюджетних коштів, мінімізація обсягів тонізації економіки, контроль за експортно-імпортною діяльністю з перевалюванням захисту вітчизняного виробника; боротьба з незаконною економічною діяльністю тощо [3]. Концепція національної безпеки України втратила чинність з прийняттям Закону України «Про основи національної безпеки України» від 16 червня 2003 року, де визначено, що національна безпека забезпечується шляхом проведення ефективної державної політики відповідно до прийнятих доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній та інших сферах. Зокрема, в законі

вперше визначені пріоритети національних інтересів в сфері економічної безпеки, загрози та напрями державної політики в економічній сфері (ст. ст. 7,8) [4]. З метою удосконалення державної політики в сфері національної безпеки був підписаний Указ Президента України «Про Воєнну доктрину України» 2004 та 2015 років, що акумулювала у собі основні положення та принципи забезпечення безпеки держави через низку дипломатичних, політичних, воєнних та економічних заходів з метою удосконалення державної політики у військовій сфері [5]. У Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» серед пріоритетів зовнішньої політики ключовими напрямками визначено: побудову міжнародних відносин на принципах рівноправності та співпраці та інтеграцію держави в європейські інституції й систему міжнародної безпеки [6]. В поточному році був прийнятий черговий закон в сфері національної безпеки, а саме Закон України «Про національну безпеку України» як документ що сприятиме максимальному наближенню до стандартів НАТО. Однак нормативно-правовий акт стосується переважно напряму реформування сектору безпеки і оборони. Спірними та не чітко врегульованими залишились питання співвідношення повноважень Головнокомандуючого Збройними Силами України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України, Командувачами окремих родів військ Збройних Сил України та командувачами інших військових формувань. Щодо врегулювання інших сфер національної безпеки, зокрема економічної, кібернетичної екологічної та інших, питання і проблеми залишились не вирішеними [7].

Таким чином, формування та удосконалення національної нормативно-правової бази необхідно здійснювати з поєднанням впливу глобалізаційних процесів світового господарства з метою максимального захисту національних інтересів України в сфері як економічної, так й національної безпеки.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 35. – ст. 237. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.
3. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 10. – ст. 85. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про основи національної безпеки України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – ст. 351. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

5. Про Воєнну доктрину України: Указ Президента України 15 червня 2004 року № 648/2004 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648/2004>; Про Воєнну доктрину України: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

6. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

7. Про національну безпеку України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2018. – № 31. – ст. 241. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

Сергій ШИРОКОВ

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

РОЗВИТОК ЯВИЩА ПАТРІОТИЗМУ В СЬОГОДЕННІ

Явище патріотизму притаманне людству з давніх давен. У науковій та суспільній думці відношення до нього неоднозначне, але заперечувати, що це масове суспільне явище не можна. Також не можна заперечувати його суттєвий вплив на поведінку людей. Отже не рахуватися, не використовувати та не керувати цим явищем не можливо при розробці та впровадженні політики.

На протязі історії лаври першості діставалися різним об'єктам патріотизму, один об'єкт змінювався іншим, але попередній не зникав зовсім, почуття до нього тільки слабшали. На лаврах першості був той об'єкт, який більшість населення певної території вважала найзначущим на той час, а поява нових форм цього явища завжди йшла пліч-о-пліч у часі з якісними змінами у розвитку суспільства.

Існує багато визначень явища патріотизму. В Енциклопедії державного управління зазначено таке визначення. «ПАТРІОТИЗМ – морально-етичний та політичний принцип, сутність якого полягає в почутті любові до рідного краю, Батьківщини, своєї країни» [2]. Вікіпедія містить таке визначення. «Патріотизм – громадянське почуття, змістом якого є любов до батьківщини, відданість своєму народові, гордість за надбання національної культури, готовність діяти в інтересах вітчизни та постати на її захист у разі необхідності» [5]. Енциклопедія політичної думки наводить такі визначення патріотизму. «Патріотизм – це любов до батьківщини, яка включає в себе готовність стати на її захист та діяти в її інтересах». «Патріотизм – це швидше почуття, аніж політична ідея, але таке почуття, яке може бути поставлено на службу різного роду переконанням, особливо під час війни» [3]. Академічний

тлумачний словник української мови містить таке визначення. «ПАТРІОТИЗМ, у, чол. Любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги. Патріотизм – одно з найбільш глибоких почуттів, закріплених віками і тисячоліттями відособлених вітчизн (Ленін, 37, 1973, 182); Франко був, це безперечно, полум'яним патріотом своєї батьківщини. Його патріотизм подібний до патріотизму Пушкіна і Горького, патріотизму Шевченка і Коцюбинського (Максим Рильський, III, 1955, 272); // перен. Відданість чому-небудь, любов до чогось. Він не знав ніякого іншого патріотизму, крім бюрової пунктуальності (Іван Франко, VI, 1951, 162)» [1].

Усі відомі визначення передають його суть через любов до об'єкту, емоційне піднесення від єднання з ним, відданість йому, готовність постати на його захист та до самопожертви заради нього.

Історичний аналіз розвитку цього явища доводить, що спільними рисами для усіх об'єктів є також солідарність у думках та діях суб'єктів патріотизму навколо об'єкту, його об'єднуюча здатність, тобто навколо кожного об'єкту формується певне співтовариство однодумців. Чим більша кількість прихильників того чи іншого об'єкту, тим більш домінуюче положення займає цей об'єкт. Ці фактори є дуже важливими у державно-управлінському вимірі.

Так, прийнято вважати, що перші ознаки патріотизму як явища (первинний патріотизм, патріотизм до свого роду, племені) з'явилися ще у епоху збиральництва, коли життя людства трималося на солідарності між членами окремих невеликих груп, на кровному зв'язку між ними, а почуття цієї солідарності збігалося з почуттям сімейним.

При переході від кочовому способу життя до осілого, при превалюванні землеробства над збиральництвом патріотизм теж набуває нових рис, стаючи любов'ю до рідної землі.

З розвитком ремесла та появою значної кількості міських мешканців почуття до рідної землі природньо слабшають, а на перші місця виходить прихильність до свого культурного середовища або до рідної громадянськості, з подальшим розвитком до державного патріотизму.

Від почуття боргу вдячності до батьків бере свій початок духовно-релігійний напрямок патріотизму.

Вважається, що у чисто національному вигляді патріотичне почуття уперше яскраво проявилось на початку XV ст. у Франції, в особі Жанни д'Арк, яка вперше дала просту і ясну формулу чисто національного патріотизму: бути незалежним від чужоземців на своїй землі і мати серед себе свого власного верховного главу. Якісний поштовх у розвитку цього явища внесла Велика французька революція. Національний патріотизм піднісся до релігії. Якщо до цієї події вітчизна втілювала в себе вотчину свого, справжнього бога, то тепер вона сама визнається чимось абсолютним, вона стає єдиним або, принаймні, найвищим предметом поклоніння і служіння [4].

Дуже яскравим прикладом існування ще одного напрямку патріотизму слугують події революції Гідності в Україні. Ці події не були проявами ані державного, ані національного патріотизму у чистому вигляді, тому, що наприкінці 2013 року не було прямої загрози існуванню ані державі Україна, ані існуванню української нації у короткостроковій перспективі. З іншого боку, були наявні усі найзначніші риси патріотизму, це й емоційне піднесення, й активно-діяльна форма, й самопожертва, тощо. Але до якого ж саме об'єкту? Про це написано багато статей та проголошено чимало промов. Народ України захищав свій цивілізаційний вибір. Тобто це був прояв рушійної сили бачення народу до якої саме спільноти націй у цивілізаційному вимірі він себе відносить після реалізації права на самовизначення. Таким чином можна стверджувати існування ще одного напрямку цього явища – світоглядного патріотизму.

У сучасних умовах, в умовах посилення конфронтації між центрами сили у світі цей вид патріотизму може зайняти домінуюче положення, а виборені європейський та євроатлантичний вектори розвитку нашої держави можна вважати проявами світоглядного патріотизму народу України.

Список використаної літератури

1. Академічний тлумачний словник. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/patriotyzm>.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. Акад. держ. Упр. При Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 3: Історія державного управління / наук.-ред. колегія: А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – 2011. – 788 с.
3. Енциклопедія політичної думки. – Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/40/53407/261250.html>.
4. Енциклопедичний словник Брокгауза і Ефрона. – Режим доступу: <http://bibliograph.com.ua/bep/96.htm>.
5. Патріотизм. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

СЕКЦІЯ 4

Тенденції розвитку державного управління на місцевому та регіональному рівні: правовий аспект

Тігран АРУШАНЯН

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

Нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону вписується в рамки державного регулювання в цілому. Розвиток ресурсного потенціалу представляє собою процес експлуатації ресурсів з метою задоволення матеріальних і духовних потреб суспільства.

Нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону має сприяти нівелюванню екстерналій і ефективному розподілу як вичерпних, так і невичерпних ресурсів, визначаючи їх як суспільні блага. Першочергове значення для ефективного розвитку ресурсного потенціалу регіону має його якісне нормативно-правове забезпечення.

На жаль, тривалий процес становлення українського законодавства у сфері публічного управління регіональним розвитком досі ще не закінчився, а існуючі проблеми залишаються не вирішеними. Незважаючи на багаточисельні нормативні акти, спрямовані на удосконалення державної регіональної політики, окремі її напрямки продовжують страждати від неповноти, суперечливості та неузгодженості нормативно-правового регулювання.

З метою узагальнення правової теорії і практики розвитку ресурсного потенціалу регіону, доцільним є проведення систематизації відповідного чинного законодавства з виділенням наступних груп нормативних актів:

1. Конституція України та Кодекси України (Земельний, Лісовий, Водний, Про надра та ін.), в яких закріплені загальні засади розвитку регіонів. Так, зокрема, ст. 132 Конституції зазначає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [1].

2. Профільне спеціальне законодавство щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону. До нього відносяться, в першу чергу, Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р.

№ 2411-VI [8] та «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [7]. Так, Законом «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів. Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» спрямований на визначення правових, економічних та організаційних засад реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів.

У контексті розгляду даного питання, на окрему увагу заслуговує Закон «Про засади державної регіональної політики», який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [11].

Законодавство, орієнтоване на розвиток окремих складових ресурсного потенціалу регіону. Сюди можна віднести нормативно-правові акти, спрямовані на формування фінансової бази регіонів – Бюджетний та Податковий кодекси, а також нормативно-правові акти планувального характеру, метою яких є планування економічного розвитку та просторового облаштування території: Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» [9], що встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів та Закон «Про Генеральну схему планування території України» [5], який визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Механізми реалізації ресурсного потенціалу регіону закріплює Закон України «Про державні цільові програми» [6]. Закон визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм як комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» [4] встановлює 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. Законом встановлюється загальний порядок розробки, 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. Недоліком даної групи нормативно-правових актів залишається відсутність прив'язки регіональних прогнозних та програмних документів до регіональних стратегій розвитку, схем планування території регіонів.

Законодавство, яке визначає статус та повноваження органів в системі формування та реалізації державної регіональної політики та ресурсного потенціалу регіону. В першу чергу, це закони про органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування: «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], «Про місцеві державні адміністрації» [3], «Про центральні органи виконавчої влади» [10].

Підзаконні нормативні акти, серед яких помітне місце займає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [12]. Державна стратегія спрямована на практичну реалізацію заходів щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону. Вона визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

За результатами проведеного аналізу чинної нормативно-правової бази регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону слід зазначити, що законодавцем проведена значна і серйозна робота, спрямована на реформування державної регіональної політики в цілому.

Однак, сформоване протягом 1991-2018 рр. законодавство у сфері розвитку ресурсного потенціалу регіону не створило цілісної та взаємоузгодженої системи, елементи якої гармонізовані між собою. На жаль, вони побудовані на різних підходах, містять різні пріоритети та способи правового регулювання. Досі не вдалося вибудувати ефективний механізм державного регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону. Нагальними залишаються проблеми удосконалення та зміцнення ресурсного потенціалу регіонів.

Тому сьогодні актуальним завданням залишається перегляд усього масиву законодавства, що в тій чи іншій мірі має відношення до реалізації цієї політики. На нашу думку, необхідно внести зміни до нормативно-правових актів у частині активізації залучення територіальної громади, громадських організацій, органів самоорганізації населення до вирішення питань підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів.

Список використаної літератури

1. Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21

травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

5. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>

6. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

7. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.

8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

11. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

12. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

Андрій БЛИЗНЮК

к. держ. упр., докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Україна обрала стратегічний курс на інтеграцію до структур Європейського Союзу. Безперечно, для реалізації цієї мети необхідно виконати низку умов, серед яких однією з найголовніших є активний регіональний розвиток. Про це йдеться в Декларації щодо регіоналізму, прийнятої Асамблеєю Європейських регіонів (1996 р.). У документі зокрема зазначено, що регіони мають взяти на себе відповідальність у

таких галузях, як економіка, культура і туризм. Це положення знайшло подальший розвиток і в Європейській хартії місцевого самоврядування, за якою вплив держави на формування рекреаційної сфери має здійснюватися різними шляхами і на різних територіальних рівнях – місцевому, регіональному, загальнонаціональному і навіть міждержавному.

Сучасний розвиток рекреаційної сфери в Україні показує, що ефективність державної рекреаційної політики перш за все визначається досконалістю її нормативно-правової бази.

В контексті цього зауважимо, що рекреаційна діяльність являє собою складний комплексний предмет правового регулювання, який регулюється як загальними, так і спеціальними нормативно-правовими актами. Загальні акти характеризуються тим, що предмет їх регулювання досить широкий та охоплює як рекреаційні, такі і інші суспільні відносини; спеціальні – це акти, що цілком присвячені питанням рекреаційної сфери [2, с. 80]. Основу нормативно-правового забезпечення функціонування національного ринку рекреаційних послуг, державного регулювання та управління розвитку рекреації в Україні складають Закони України, укази президента, акти Кабінету Міністрів України, галузеві стандарти, міжнародні акти та інші нормативно-правові акти, які у своїй сукупності створюють умови для ефективної співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування, місцевих органів, що здійснюють регулювання в галузі рекреації та розвитку рекреаційного бізнесу держави.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли, з одного боку, уже є певний досвід законодавчого регулювання рекреаційної галузі, а з другого – існує проблема гострої необхідності розширення нормативно-правового забезпечення рекреаційної діяльності у зв'язку з виникненням низки якісно нових, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших умов. Відтак, чинна нормативно-правова база не відповідає сучасним тенденціям розвитку галузі, так як не забезпечує урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та цілеспрямовану комплексну рекреаційну політику держави. В діючих нормативно-правових актах не визначені питання щодо налагодження взаємодії між державними органами влади і підприємницькими структурами, їх роль і значення в процесах розвитку рекреаційної сфери [1, с. 385].

Більшість діючих програм розвитку рекреаційної сфери носять декларативний характер, містять загальну інформацію про стан галузі, основні проблеми, наявний ресурсний потенціал, що може бути використаний з метою їх вирішення, сукупність запланованих заходів. Однак, негативним фактом є відсутність визначення джерел отримання ресурсів для здійснення запланованих заходів, критеріїв для перевірки стану їх виконання, а також відповідальних осіб.

Однією із важливих проблем, порівняно з розвиненими країнами

Європи та світу, є те, що в Україні практично несформована концепція державного регулювання рекреаційної сфери, яка б відповідала євроінтеграційним тенденціям нашої держави. Це створює певні проблеми в реалізації державної політики в напрямі активізації споживчого попиту, підвищення соціальної спрямованості рекреаційних послуг, сприяння масовому поширенню пропозиції, розширення асортименту на засадах інноваційності відповідно до запитів сучасного суспільства, зростанню їх ролі у відтворенні людського капіталу.

З метою ефективного управління рекреаційним потенціалом країни та підвищення рівня його віддачі потребують врегулювання на законодавчому рівні питання розподілу повноважень між низкою органів державної виконавчої влади, що мають безпосереднє відношення до здійснення рекреаційної діяльності [3, с. 49].

Нормативного закріплення потребує також визначення ідентифікаційних ознак, статусу рекреаційних територій та віднесення до різних категорій (міжнародного, державного, місцевого значення), а також уточнення їх переліку та відповідної компетенції органів державної влади різних рівнів щодо здійснення повноважень на таких територіях.

Варто переглянути нормативні документи, що регулюють порядок розміщення, сервісного обслуговування, охорони навколишнього середовища та культурно-історичних пам'яток, підготовки персоналу та інших питань, які регламентують рекреаційну діяльність. Вирішення даних проблем передбачає розробку та впровадження нормативних актів регіонального значення, організацію контролю за додержанням законодавчих і нормативно-правових актів, підготовку пропозицій щодо вдосконалення законодавства на державному рівні згідно з міжнародним досвідом господарювання, розрахунок потреби в рекреаційних, фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсах, трансформацію управлінських систем.

Систематизація нормативних актів на основі зведення правових норм різних правових актів в один документ, що здійснює регулювання рекреаційної галузі і лежить в основі кодифікації займає суттєве місце в сучасній ієрархії нормативно-правового регулювання рекреаційних зв'язків України. Саме комплексний підхід і розробка єдиного систематизованого регулювання відносин у даній сфері дасть можливість вирівняти диспропорції розвитку галузі.

Слід зазначити, що необхідним є прийняття програм розвитку рекреаційного комплексу регіонів, яка буде спрямована на стимулювання ефективного використання наявних рекреаційних ресурсів регіонів, підвищення рівня міжгалузевого співробітництва, розвиток ринкових відносин у рекреаційній сфері. Програмою має передбачатися здійснення комплексу заходів щодо удосконалення системи управління рекреаційною галуззю, нагромадження на рекреаційних підприємствах необхідних для здійснення структурних перетворень матеріальних і

фінансових ресурсів, зміцнення наявної матеріальної бази, створення умов для реалізації проектів.

Нагальним завданням сьогодення для України є імплементація законодавства ЄС у сфері рекреації, що забезпечить удосконалення діючого законодавства у рекреаційній сфері з урахуванням досвіду провідних країн ЄС, покращення показників сфери рекреації, об'єднання учасників рекреаційного ринку. Відповідно, гармонізація національних стандартів у сфері рекреації з міжнародними й європейськими стандартами сприятиме покращенню якості національного рекреаційного продукту та обслуговування споживачів рекреаційних послуг.

Список використаної літератури

1. Білинська М. Термінологічні аспекти державного управління в охороні здоров'я: медична допомога та медична послуга / М. Білинська, О. Виноградов // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 382 – 391.

2. Коротич О. Механізм державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Коротич // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – К.: Вид-во НАДУ 2006. – Вип. 3. – С. 79 – 84.

3. Орлов Б. Правові проблеми визначення понять курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних територій / Б. Орлов // Підприємництво, господарство і право. – 2000. – № 5. – С. 48 – 50.

Олег БОНДАР

*здобувач Таврійського
національного університету
імені В.І. Вернадського*

ЗАСТОСУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНІ

На концептуальному рівні визначаються мета, завдання й пріоритетні напрями державної соціально-економічної політики. Ціль її реалізації полягає у прагненні досягти максимального добробуту суспільства за допомогою вирішення наступних завдань:

- економічне зростання;
- повна зайнятість;
- стабільність рівня цін і стабільність національної валюти;
- зовнішньоекономічна рівновага;
- зовнішня й внутрішня безпека;
- соціальний захист і створення умов по забезпеченню суспільного правопорядку й соціально-психологічного клімату.

Нині суб'єктами управління соціально-економічними процесами в регіоні та їх основним завданнями є:

1. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Визначення основних напрямів внутрішньої політики та створення нормативно-правового поля регіонального розвитку, спрямування процесів комплексного соціально-економічного розвитку регіонів, моделювання інструментів та механізмів регіонального розвитку.

2. Місцеві органи виконавчої влади. Використання інструментів та механізмів регіонального розвитку, визначених державою на місцевому рівні з метою розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку.

3. Органи місцевого самоврядування. Використання інструментів та механізмів регіонального розвитку на місцевому рівні, ґрунтуючись на місцевій ініціативі та з урахуванням інтересів територіальних громад [1].

Об'єктом управління виступає регіональна соціально-економічна система, що має такі особливості:

- є відкритою, динамічною системою з великою кількістю комунікативних зв'язків;
- характеризується окресленням меж цілісності, відносною відокремленістю від зовнішнього середовища, неоднорідністю елементів та розбіжністю їх інтересів, багатофункціональністю тощо;
- у процесі функціонування та розвитку має багато суперечностей, зокрема між спеціалізацією та комплексністю;
- чутлива до найменших змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах [1].

Внаслідок своєї значимості для більшості сфер суспільства економічна політика держави займає місце в загальній структурі основної державної політики поруч із політикою безпеки, геостратегічною політикою, політикою адміністративно-правового будівництва, бюджетною, податковою, грошово-кредитною й банківською політикою, а також соціальною.

Крім того, необхідним атрибутом сучасної політики й найбільш ефективними засобами розповсюдження офіційної інформації про діяльність органів державної влади стають їхні офіційні сайти. По змісту цих сайтів можна судити про рівень відкритості й закритості органів регіональної та державної влади, прозорості управлінських рішень і процедур, можливості громадян країни одержувати інформацію, яка їх цікавить.

Фінансова політика складається з бюджетно-податкової, грошово-кредитної, банківської, цінової й інвестиційної політик. До складу структурної політики відноситься регіональна, галузева та конкурентна політика, кожна з яких може бути у свою чергу деталізована за напрямками діяльності.

Очевидно, що найбільший відгук від реалізації заходів в економіці відбувається в соціальній підсистемі [3]. Це обумовлює необхідність уточнення структурного складу соціальної політики.

На наш погляд, інституціональну політику доцільно виділити як самостійний вид соціально-економічної політики держави, тому що вона сполучає в собі політику у сфері розробки й видання нормативно-правових актів, що регламентують різні сфери діяльності, а також політику з «формування й трансформації економічних і соціальних інститутів».

До структурного складу соціальної політики варто включити наступні елементи:

- політика в сфері демографії, охорони здоров'я й соціального захисту в тій частині, що стосується дотримання відповідності прожиткового мінімуму високим стандартам якості життя й створення умов по забезпеченню суспільного правопорядку й соціально-психологічного клімату, забезпечення екологічної безпеки;
- пенсійна політика;
- політика в сфері освіти й культурного виховання, включаючи науку;
- політика в сфері праці й зайнятості, включаючи регулювання оплати праці й доходів.

Даний перелік може бути розширений за рахунок додавання не менш важливого, а скоріше одного з головних видів соціальної політики - політики у сфері житлово-комунального господарства й забезпечення громадян доступним житлом. Цей факт підтверджує вибір пріоритетних національних проектів, у число яких увійшли житлове будівництво й забезпечення громадян доступним житлом, утворення, охорона здоров'я й розвиток аграрно-промислового комплексу.

Враховуючи все викладене вище, вважаємо, що основними цілями регіональної соціально-економічної політики мають бути:

- забезпечення економічних, соціальних, правових та організаційних умов розвитку регіонів України з метою створення єдиного економічного простору;
- забезпечення єдиних мінімальних соціальних стандартів та рівного соціального захисту, гарантування соціальних прав громадян, які встановлені Конституцією України, незалежно від економічних можливостей регіону;
- вирівнювання умов соціально-економічних умов розвитку регіонів;
- запобігання забруднення навколишнього середовища, а також ліквідація наслідків її забруднення, забезпечення комплексного екологічного захисту регіонів;
- забезпечення пріоритетного розвитку регіонів, які мають особливе стратегічне значення;
- максимальне використання природно-кліматичних особливостей регіону;
- становлення та забезпечення гарантій місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Воротін В. Є. Модифікація механізму державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України / В. Є. Воротін. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/1.pdf.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
3. Державно-регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – С. 25 – 40.

Наталія БУТЕНКО

*здобувач ступеня магістра
за спеціальністю «Публічне управління
та адміністрування» ДРІДУ НАДУ*

РЕОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року, ухвалена Урядом, передбачає завдання, що направлені на якість обслуговування громадян, вдосконалення управління фінансовими ресурсами, впровадження сучасних управлінських та інформаційних технологій, скорочення адміністративних видатків, забезпечення прозорості та відкритості у роботі Фонду [1, с. 1].

У сучасних умовах особливу увагу приділяється на розвиток технологій. Насамперед, це виключення впливу людського фактору при вирішенні питань стосовно пенсійного забезпечення, тобто зменшення корупційних ризиків; створення єдиного інформаційного середовища; взаємодія всіх інформаційних систем при одночасному забезпеченні захисту даних; запровадження електронної пенсійної справи з поступовою відмовою від паперової; створення механізмів доступу осіб до своїх даних шляхом електронного цифрового підпису та систем з можливостями багатомірного аналізу даних.

Змінився процес обслуговування осіб: робота з людьми (фронт-офіси) та обробка документів (бек-офіси). Модернізація роботи органів Пенсійного фонду України постійно в процесі.

Урядом, за останні часи, вже проведений ряд реорганізацій територіальних управлінь Пенсійного фонду, які мають на меті вдосконалити комплектування та оптимізувати чисельність персоналу, що є однією із складових Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України.

З розвитком пенсійної системи постають нові складні завдання, які не можливо розв'язати без здійснення оптимізації його функціональних процесів, спрямованих на підвищення роботи в усіх напрямках, а саме: якості обслуговування громадян, прозорості діяльності органів Фонду, впровадження сучасних інформаційних технологій, скорочення видатків. У зв'язку з новими завданнями потребують реформування функцій служб, які змінюються та вдосконалюються.

Реорганізація діяльності територіальних органів Пенсійного фонду України Дніпропетровської області та оптимізація роботи відбувалася трьома етапами. Як результат: сьогодні в області функціонує одна юридична особа ? Головне управління Пенсійного фонду України в Дніпропетровській області, до структури якої входять 8 підрозділів (управлінь). 39 відділів з обслуговування громадян (фронт-офіси) здійснюють прийом громадян в кожній адміністративно-територіальній одиниці, 24 відділи з питань виплати пенсій і 24 відділи з питань призначення та перерахунку пенсій (бек-офіси) здійснюють опрацювання документів.

За період реорганізацій, скорочено 809 штатних одиниць, серед яких 424 – керівні посади, 385 – посади головних спеціалістів, що дало можливість заощадити адміністративні видатки та створити віддалені робочі місця, які максимально наближені до людей [2, с. 20 – 21]. У 43-х об'єднаних територіальних громадах області створено 52 віддалених робочих місця, також в 7 центрах з надання адміністративних послуг та на підприємствах працівники органів Пенсійного фонду приймають громадян відповідно до затвердженого графіку.

Перед пенсійною службою області на першому місці завжди забезпечення якісних послуг, індивідуальний підхід до кожного та зручності в обслуговуванні. Щоденно опрацьовуються звернення громадян, класифікація звернень залежить від форми та інформації, яку бажає отримати громадянин, і розглядається органами Пенсійного фонду України відповідно до Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Стрімко розширюються надання послуг дистанційно. Серед них – послуги через веб-портал Пенсійного фонду України (www.pfu.gov.ua). Органи Пенсійного фонду одні із перших в Україні забезпечили реалізацію надання інформаційних послуг з використанням електронно-цифрового підпису. Людина, не виходячи з дому чи офісу, може замовити довідку застрахованої особи, подати заяву про призначення пенсії з подальшим наданням документів, дізнатися про перерахунок пенсії, а також задати питання та подати скаргу, отримати індивідуальні консультації та роз'яснення законодавства. Для цього необхідно зареєструватися на веб-порталі за допомогою електронно-цифрового підпису або звернувшись до будь-якого фронт-офісу Фонду. У майбутньому планується, що всі електронні послуги можливо буде отримати через веб-портал Пенсійного фонду України.

Працює контакт-центр Пенсійного фонду України, «гарячі лінії» Головного управління Пенсійного фонду України в Дніпропетровській області, які щоденно надають послуги у телефонному режимі.

Використовуються інші дистанційні форми обслуговування, наприклад – sms інформування громадян. Подавши заяву через веб-портал Пенсійного фонду України або в будь-якому сервісному центрі, на телефон заявника буде приходити інформація: для застрахованих осіб – про сплату роботодавцем страхових внесків, а пенсіонерам – про розмір пенсії та перерахунки.

Зростання зацікавленості працюючих громадян в інформації про страхових стаж, яка знаходиться в Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування, говорить про свідоме ставлення до своїх соціально гарантованих прав і захищеного майбутнього. Пенсійний фонд є надійним партнером того, хто легально працює, у процесі контролю за дотриманням його соціальних прав, у т. ч. за допомогою електронних сервісів. Протягом 18 років ведеться робота органів Фонду спрямована на забезпечення наповнення Реєстру застрахованих осіб достовірними та актуальними даними. Одним із основних досягнень є доступність отримання консолідованої інформації про заробітну плату (дохід), не залежно від місця перебування особи та регіону України, в якому вона працює.

Зважаючи на те, що в умовах реформування пенсійної системи поняття страхового стажу набуває великого значення, маємо досягти того, щоб кожен працівник не втратив жодного дня страхового стажу. При виявленні не достовірних даних вживаються заходи для поновлення прав громадянина. Одне з найважливіших питань на сьогодні, що постає, є виведення заробітної плати із тіні – її легалізація, та сплата за застрахованих осіб внесків. У цьому напрямку органи Пенсійного фонду України тісно взаємодіють з органами Фіскальної служби, Держпраці та Державної виконавчої служби. Адже сплата внесків є запорукою майбутньої пенсії та пенсійних виплат пенсіонерів. Унаслідок проведеної спільної роботи в Дніпропетровській області легалізовано працю 3 134 найманих працівників, що дало можливість залучити 2,5 млн грн єдиного внеску. За даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування на 1 листопада 2018 року по області перебуває на обліку 142,5 тис. фізичних осіб-підприємців, що на 5,7 тис. більше у порівнянні з 1 січня 2018 року. Кількість найманих працівників із зарплатою менше за мінімальну (3723 грн) теж зменшилась у порівнянні з початком року на 15,1 тис. осіб.

Дніпропетровська область з лютого 2018 року проводить призначення та виплату пенсій на базі електронної пенсійної справи, а це означає в подальшому відмову від паперового носія. Це надасть можливість менше витратити часу на пошук документа та надання відповіді. Запровадження електронного пенсійного посвідчення, яке є

одночасно платіжною картою, також додасть зручності для пенсіонера.

Органи Пенсійного фонду України не зупиняються на досягнутому, а продовжують роботу із застосуванням ефективних методів, продовжують активну інформаційну діяльність серед громадськості, забезпечують прозорість та відкритість діяльності. Мета цієї роботи - підвищити рівень довіри населення до органів Пенсійного фонду України.

1. Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 672-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80>.

2. Козак Ю. Досвід Дніпропетровської області в удосконаленні процесу комплектування кадрів та оптимізації чисельності персоналу територіальних управлінь фонду / Ю. Козак // Вісн. Пенсійного фонду України. – 2017. – № 12. – С. 20 – 21.

Грина ВИШНЯК

*аспірантка кафедри економічної
політики та менеджменту
ХарPI НАДУ*

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ В ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ

Однією з основних завдань державної політики є її досягнення. Результативність державної політики енергозбереження в житлово-комунальному господарстві (далі – ЖКГ) залежить від реалізації заходів, що дають максимальні показники енергоефективності. На сучасному етапі розвитку такі заходи є різними: технічні, організаційні, інформаційні, стимулюючі, моніторингу та ін. Їх реалізація потребує значної уваги під час роботи механізму державного управління. Однак, надати заходам з енергозбереження їх реалізації можливо правовим механізмом через систему нормативно-правового врегулювання.

Важливо розуміти суть державної політики порівняно з політичною діяльністю інститутів політичної участі виражає загальні інтереси населення, а також є концентрованим їх відображенням Державна політика – сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [1; 2; 3].

Реалізація державної політики починається з формування та оцінювання. Оцінювання реалізації державної політики – це сукупність механізмів і методів з вивчення та вимірювання фактичних результатів

державної політики або програм, що завершені чи перебувають на стадії реалізації, для їх удосконалення [2].

В основі правового механізму реалізації державної політики енергозбереження лежить система нормативно-правових актів різного рівня (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної ради України, укази президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) див. рис.

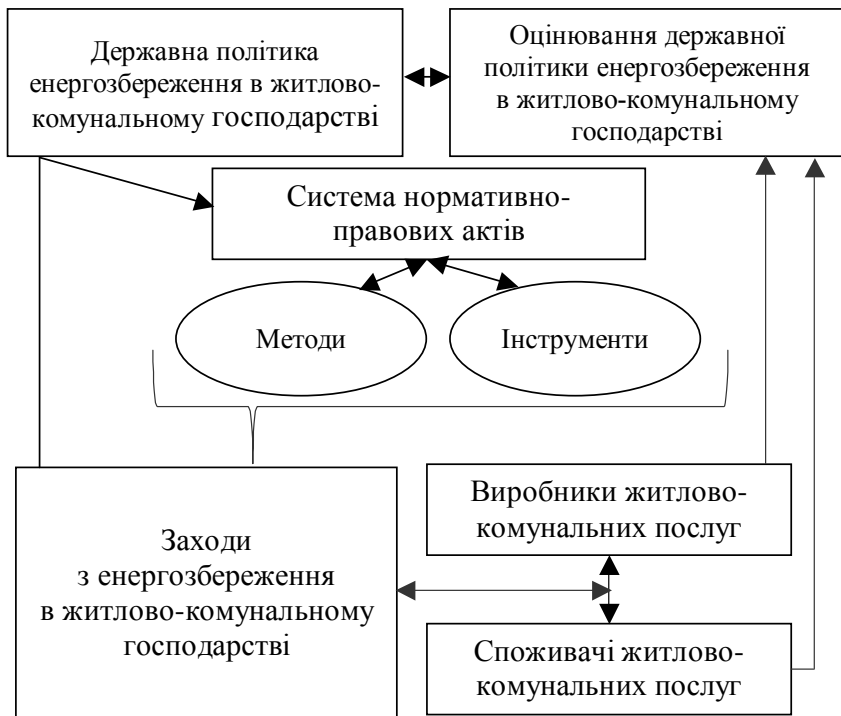


Рис. Правовий механізм реалізації державної політики енергозбереження в житлово-комунальному господарстві

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» регульовано відносини, що виникають у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг. Згідно з цим Законом суб'єктами правовідносин у сфері надання житлово-комунальних послуг є його учасники: споживачі (індивідуальні та колективні), управитель, виконавці комунальних послуг [5].

На сьогодні суб'єкти правовідносин у сфері надання житлово-комунальних послуг мають бути наділеними законодавчими методами та інструментами реалізовувати заходи з енергозбереження.

Список використаної літератури

1. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 2002. – 164 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики : Пер з англ. / П. Браун. – К.: Основи. 2000. – 234 с.
3. Фомин О. Н. Политические механизмы регулирования общественных отношений: дис. д. полит. наук: спец. 23.00.03 / О. Н. Фомин. – Саратов, 2002. – 426 с.
4. Про схвалення Концепції впровадження механізмів стабільного фінансування заходів з енергоефективності (створення Фонду енергоефективності): Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 489-р.
5. Про житлово-комунальні послуги: Закон України. – Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2018. – № 1. – ст. 1.

Станіслав ВОЛОШИН

*здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України*

Володимир СТРЕЛЬЦОВ

*д. держ. упр., доцент, провідний
науковий співробітник наукового відділу
з проблем державної безпеки
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

В сучасних ринкових умовах особливо важливими є проблеми формування дієвого економічного механізму державного регулювання земельних відносин, а також розробка відповідної послідовності етапів його реалізації в межах земельної реформи. Зазначені актуальність і необхідність обумовлені тією обставиною, що загальнодержавні економічні інтереси, а також відповідні інтереси землевласників і землекористувачів задовольняються через регулювання земельних відносин на загальнодержавному й місцевому рівнях.

У цілому, державне регулювання земельних відносин дозволяє сформуванню базис організаційно-правового характеру, а також уможлиблює регламентацію дій економічного характеру та відповідальності суб'єктів, котрі відносяться до сфери земельного права.

Загальне ринкове регулювання земельних відносин здійснюється на основі стані попиту і пропозиції на земельні ділянки, виробничі засоби,

працю й її результати. При цьому необхідно відмітити, що ринкове регулювання земельних відносин не може стосуватися всієї системи земельних відносин виходячи з того, що безпека України територіального й продовольчого спрямування вимагає державного втручання, не пов'язаного з доцільністю економічного характеру.

Економічному механізму державного регулювання земельних відносин притаманна система заходів економічного впливу, орієнтованих на:

- впровадження державної земельної політики;
- забезпечення дотримання прав землевласників і землекористувачів;
- встановлення земельних платежів, що є соціально справедливими;
- стимулювання оптимального й ефективного землекористування;
- уведення санкцій економічного характеру за нераціональне використання та екологічний занепад земельних ділянок;
- захист сільськогосподарських земель від неналежного використання й псування;
- підтримку родючості ґрунтів;
- недопущення самозахоплення [2; 3].

При цьому необхідно, що система державних регуляторів земельних відносин у трансформаційних ринкових умовах містить такі складові:

- земельний податок;
- орендну земельну плату;
- ринкову земельну вартість;
- заставну земельну вартість;
- платежі компенсаційного характеру при вилученні земель;
- виплати консерваційного характеру в процесів консервації земель;
- платежі, орієнтовані на підвищення якості землі;
- платежі штрафного характеру за нанесення екологічної шкоди;
- податкове обкладання цивільного земельного обороту;
- плату за орендне право тощо.

Економічний механізм державного регулювання земельних відносин повинен відповідати наступним вимогам:

- забезпечення відносно рівних вихідних можливостей щодо стосовно реалізації процесів відтворення для всіх суб'єктів земельних відносин;
- розмежування чинників об'єктивного й суб'єктивного характеру, що відносяться до процесу відтворення землі;
- застосування земельної ренти як основного критерію для створення системи регуляторів економічного впливу, забезпечення взаємодії регуляторів рентного впливу з іншими економічними важелями;
- прийняття до уваги інтересів і забезпечення рівноправності різнохарактерних соціальних груп населення відносно дотримання прав на земельну власність і різнохарактерні форми користування землею;
- стимулювання оптимального розміщення і спеціалізації виробництва сільськогосподарського спрямування;

– посилення захисту земельних угідь з економічної точки зору [1; 3].

При цьому одним з ключових інструментів економічного державного регулювання земельних відносин є механізм плати за землю. Якщо розглядати плату за землю з економічної точки зору, то вона є особливим видом витрат, орієнтованих на отримання доходу у вигляді ренти. Рента являє собою стабільний дохід, не пов'язаний безпосередньо з підприємницькою діяльністю. Існує декілька типів рент, що пов'язані з позиками, за якими виплачуються рентні доходи у вигляді відсотка, зокрема, державна і банківська. Що стосується земельної ренти, то їй притаманне інше походження. Так, рента диференціального типу як результат монополії на землю в якості об'єкта господарювання виходячи з того, що кожному підприємцю дістається в його розпорядження визначена, натурально обмежена ділянка. При цьому земельні ділянки можуть суттєво розрізнятися, забезпечуючи при рівних витратах різного обсягу продукції і, відповідно, прибутку.

При цьому в процесі підвищення попиту на продукцію сільськогосподарського походження до господарського обігу також додаються гірші земельні ділянки, з яких вже існує можливість отримати середній прибуток. У цій ситуації середні і кращі земельні ділянки забезпечуватимуть отримання більш високого прибутку.

Існує також поняття абсолютної ренти, яка походить з будь-яких земель незалежно від їх якості, територіального розміщення і ефективності додаткових вкладень. У дрібних власників землі відсутня можливість отримувати абсолютну ренту виходячи з того, що їх витрати на виробництво сільськогосподарської продукції є значно вищими за середній суспільно встановлений рівень витрат. Так, монополія на землю як об'єкт господарювання визначає особливості ціноутворення на продукцію сільськогосподарського походження за умов обмеженості площ земельних ділянок, що є кращими і середніми за якістю при паралельному використанні гірших з них. В результаті з метою забезпечення можливості здійснення господарської діяльності землекористувач повинен мати індивідуальну виробничу ціну виробництва, яка, в свою чергу, містить індивідуальні витрати і середній прибуток.

Список використаної літератури

1. Невмержицька О. А. Організаційно-економічні та правові аспекти земельної реформи в Україні / О. А. Невмержицька // Землевпорядний вісник. – 2005. – № 1. – С. 53 – 55.
2. Носік В. Суб'єкти права власності на землю в Україні / В. Носік // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 22. – С. 135 – 144.
3. Погрібний О. О. Земельне право України : підручник / О. О. Погрібний, І. І. Каракаш. – К. : Істина, 2009. – 600 с.

Петро ВОРОНА

завідувач кафедри публічного менеджменту та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

Дмитро ХЛАПОНІН

здобувач Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КІБЕРФІЗИЧНИМИ СИСТЕМАМИ

За соціально-технічним характером так звані кіберфізичні системи (далі – КФС) створюють потенціал для революційних зрушень усіх сферах суспільства, що призводить до руйнівних змін існуючих економічних ланцюжків та суспільно-політичних процесів, які, в свою чергу, потребують законодавчого врегулювання та державного управління.

З 1 липня 2013 року по 1 березня 2015 року за фінансування Європейської комісії в Україні тривав проект по КФС, в результаті якого складено адженду Cyber-Physical European Roadmap & Strategy Research Agenda and Recommendations for Action.

Незважаючи на те, що руйнівний (для застарілих технологій) характер КФС надає Європі значний потенціал щодо економічних та соціальних цілей, реалізація таких систем – ні в якому разі не прямий процес, який природно буде результатом досягнень прогресивних можливостей технологій. Через соціально-технічний характер КФС, скоріше за все, потрібна координація науково-технічного прогресу в широкому колі галузей. Тому виклики для досліджень, інновацій та досягнень були розділені згідно наступних галузевих тем [1]:

Наукові виклики: мультипарадигма. Європа має добре зарекомендований, виражений науковий ландшафт, який охоплює багато ключових областей КФС. Проте ці системи за природою є міжгалузевими та міждисциплінарними, включаючи аспекти з біохімії та механіки через мікротехнологію та інформатику до економіки та соціальних наук. Оскільки кіберфізичні системи одночасно торкаються цих галузей, важливим є науковий підхід, що об'єднує ці численні парадигми у потрібній ширині та глибині.

Виклик «Соціально-технічний характер»: оскільки КФС мають в основі як фізичні, так і організаційні процеси, виконуються серії таких систем в тісній взаємодії зі своїми користувачами та операторами. Однак, хоча дослідження у сфері взаємодії між людьми та машинами зросли, систематичне вивчення соціально-технічних аспектів ще недостатньо розвинуте, особливо чітке врахування можливостей і обмежень КФС.

Виклик «Оперативна сумісність». Широкомасштабний характер КФС із тривалим терміном функціонування вимагає здатності інтегрувати компоненти від різних постачальників та, особливо, інтегрувати їх із застарілими компонентами для забезпечення постійного оновлення таких систем. Ця форма інтеграції вимагає сумісності в широкому діапазоні аспектів, включаючи протоколи зв'язку, інтерпретацію даних, складну кооперативну поведінку, що перевищує стандарти поточної технології.

Виклик «Автономність»: КФС є самоконтрольованими або навіть самоадаптивними системами, що веде до підвищення рівня високо автоматизованої або навіть автономної поведінки в компонентах цих систем, а також у їхній співпраці. Проте стан застосованих технологій – для того, щоб забезпечити впровадження таких систем, а також передбачити їх комплексний, еволюційний характер, щоб виключити появу непередбачених ситуацій – ще не досягнув зрілості, потрібної для забезпечення необхідної надійності КФС.

Виклик «Конфіденційність»: Кіберфізичні системи, як правило, реалізують міжорганізаційні ланцюги послуг, і тому дані, зібрані та оброблені за цією ланкою (ланцюгом), стають доступними для учасників цих послуг. Крім того, ці дані є надзвичайно чутливими як для окремих осіб, наприклад, у сфері охорони здоров'я, так і для підприємств, як у виробничих процесах, що робить їх захист від небажаного доступу важливою умовою загального прийняття кіберфізичних систем.

Виклик «Надійність»: надаючи послуги по ланцюгам фізичних, технічних та організаційних процесів, КФС зазнають несправностей або атак, які загрожують цілісності наданих послуг. Однак технологія надійності, потрібна, щоб уникнути поширення цих загроз у цих ланцюгах – наприклад, помилкової або зловмисної модифікації вимірювань потужності в електричній мережі, що призводить до зміни навантажень, і як результат до відсутності світла, спричиненої збоєм постачання електричної енергії – не були встановлені в необхідній мірі.

Кіберфізичні системи (КФС) – це інтелектуальні системи, що включають інженерно-взаємодіючі мережі фізичних та обчислювальних компонентів [2].

Термін *кіберфізичні системи* використовується для того, щоб описати програмно-апаратні вбудовані системи, які підключені до послуг, доступних в усьому світі через глобальні мережі такі як Інтернет, і їх різноманітний потенціал для розробки та використання [3].

Таким чином, в зв'язку з бурхливим розвитком КФС та неминучістю такого розвитку постає необхідність приведення національного законодавства України до міжнародних стандартів, ліквідації потенційних інноваційних бар'єрів, встановлених існуючими нормами, недостатніми для функціонування КФС, шляхом усунення нечіткої інтерпретації або обмеженого застосування регуляторних актів, удосконалення методів

та інструментів для сертифікації КФС, захисту персональних даних в КФС, прийняття стандартів, активізації державно-приватного партнерства як правовий та організаційний механізм державного управління в даній галузі.

Список використаної літератури

1. Cyber-Physical European Roadmap & Strategy Research Agenda and Recommendations for Action. – Access mode: <https://ec.europa.eu>.
2. Framework for Cyber-Physical Systems Release 1.0 May 2016 Cyber Physical Systems Public Working Group. – Access mode: www.nist.gov.
3. German Agenda Cyber-physical systems 2010. – Access mode: www.acatech.de.

Володимир ГОРБИК

*к. держ. упр., генеральний директор
Державного підприємства «Спеціалізоване
лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»*

ЄДИНА СИСТЕМА ЕЛЕКТРОННОГО ОБЛІКУ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЛІСОВОЇ ГАЛУЗІ

Регіони України зіткнулися з глобальною економічною проблемою побудови стратегічно конкурентоспроможної економіки. Специфіка сучасного етапу розвитку полягає в диференціації природно-економічних та соціально-економічних систем, регіоналізація, конкретизація і персоніфікація інтересів суб'єктів природно-економічних процесів, часто призводить до виникнення конфліктів, вичерпання і деградації природно-економічного потенціалу регіону, висуває проблему пошуку ефективного механізму державного управління потенціалом регіону, що об'єднує інтереси всіх сторін.

Орієнтація на ресурси веде до зниження природно-економічного потенціалу, в той же час політика раціонального природокористування, встановлює обмеження на використання потенціалу, в даний час лише гальмує розвиток бізнесу. У нових умовах господарювання необхідно говорити про економічну відповідальність бізнесу, яка проявляється в можливості забезпечення необмеженого за часом економічного зростання і природно-економічному розвитку. Особливо гостро ця проблема стоїть перед регіонами з низьким потенціалом і специфічними умовами господарювання, характеризуються наявністю обмежень і посиленого опору економічним процесам.

Важливе місце серед основних складових елементів природно-економічного потенціалу займають природні ресурси, і серед них

найцінніші – лісові, які вимагають створення відповідних умов господарювання, що має сприяти ефективному їх використанню з урахуванням екологічних факторів і отриманню значно більшого об'єму кінцевої продукції.

Останнім часом для боротьби з тіньовим обігом деревини в Україні вживаються досить рішучі заходи: від моніторингу незаконних рубок і посилення відомчого, податкового та митного контролю до застосування суворої адміністративної і карної відповідальності за порушення природно-охоронного законодавства та підвищення статусу державної лісової охорони. Результати є, але проблема незаконних рубок не існує окремо, ізольовано, а тісно пов'язана з економічними і соціальними проблемами розвитку регіону та країни в цілому. Штрафами та адмініструванням успіху не досягти [1].

Потрібні системні підходи державного управління, однією з найважливіших складових у запровадженні яких бачиться створення єдиної державної системи електронного обліку деревини. На сьогодні, внаслідок недосконалості обліку лісових ресурсів та механізму підтвердження походження деревини, відсутності єдиної державної системи щодо збирання, накопичення, обробки та надання інформації про походження, заготівлю та реалізацію лісоматеріалів на всіх етапах їх обліку постійними лісокористувачами, у лісовому секторі існує явище нелегальної вирубки лісів та тіньового обігу лісоматеріалів. Продаж нелегально заготовленої деревини здійснюється на підставі підроблених товаросупровідних документів, що призводить до збільшення обсягів вчинення правопорушень, які містять ознаки кримінальних злочинів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 року № 1090-р схвалено «Концепцію створення єдиної державної системи електронного обліку деревини», яка була спрямована на розв'язання проблеми незаконних рубок та існування тіньового ринку деревини шляхом створення єдиної державної системи електронного обліку деревини.

На виконання актів Кабінету Міністрів України центральним органам виконавчої влади, Державним агентством лісових ресурсів України (далі – Держлісагенство), що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства створено програмне забезпечення, що дозволяє здійснити автоматизований електронний облік лісоматеріалів, який охоплює 270 постійних лісокористувачів Держлісагенства, які здійснюють заготівлю та реалізацію деревини (83 % від всього обсягу заготівлі по Україні) та належить до сфери управління Держлісагенства. Проте існує програмне забезпечення, що в цілому по Україні здійснювати автоматизований електронний облік лісоматеріалів, не поширюються на інших 349 постійних лісокористувачів (державні підприємства Міноборони, Мінприроди, комунальні

підприємства), що здійснюють лісгосподарську діяльність на території України якими заготовлюється 17 % деревини [1].

На сьогодні саме єдина система електронного обліку є дієвим інструментом державного управління, який дозволяє відстежувати походження деревини від моменту заготівлі до реалізації за межами України і тим самим унеможливує обіг деревини невідомого (сумнівного) походження. Запровадження електронного обліку іншими постійними лісокористувачами (комунальними, науково-дослідними, військовими), які не застосовують механізм електронного обліку деревини, дозволить повністю ліквідувати тіньовий ринок деревини в Україні, який на сьогодні оцінюється близько 10 %.

Окрім вищевикладеного, єдина державна система електронного обліку має значний ефект для підприємства, який полягає у автоматизації обліку, скорочує витрати робочого часу, підвищення якості управлінських рішень, покращення практики ведення діловодства, бухгалтерського обліку. Така система відповідатиме вимогам Регламенту ЄС «Про зобов'язання операторів, які розташовують лісоматеріали та продукцію з деревини на ринку» від 20.10.2010 року № 995/2010, згідно з яким, заборонено розміщення на ринку ЄС незаконно заготовленої деревини і продукції з неї [2]. При цьому, ясі імпортери лісоматеріалів у країнах ЄС мають запровадити систему контролю законності походження деревини.

Механізми та заходи державного управління, які забезпечать розв'язання проблематики у лісовому господарстві:

- впровадження загальнообов'язкової системи електронного обліку деревини;
- забезпечення функціонування системи електронного обліку деревини;
- забезпечення чіткої регламентації дій щодо електронного обліку деревини, маркування деревини та встановлення правових засад функціонування єдиної системи електронного обліку деревини в цілому;
- забезпечення внесення постійними лісокористувачами, які здійснюють заготівлю та реалізацію деревини щодо: лісосічного фонду, дозвільних документів на підставі яких здійснюється заготівля, походження, породи, їх кількісних, якісних характеристик та призначення лісопродукції.

Даний механізм державного управління дасть можливість захистити регіональні та державні інтереси в лісовій галузі, інтереси суб'єктів господарювання – учасників ринку обігу лісової продукції, підвищить рівень довіри до працівників лісової галузі та покращить імідж регіонів та держави в цілому на міжнародній арені.

1. Матеріали Державного агентства лісових ресурсів України, на виконання пункту 9 протоколу № 10 засідання Урядового комітету з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-

енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правової діяльності від 02.03.2017 року. – Режим доступу: <http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/3659-14.04.2017.pdf>.

2. Регламент ЄС «Про зобов'язання операторів, які розташовують лісоматеріали та продукцію з деревини на ринку» від 20.10.2010 року № 995/2010. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/enpifleg/ss-65435404>.

Альона ГРИШКО

аспірантка кафедри теорії

та практики управління

ФСП КПІ ім. Ігоря Сікорського

ІТЕРАТИВНА МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА ІННОВУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В останнє десятиліття особливу увагу приділяють обговорення питання ефективного управління на державному рівні. Нові форми реалізації права з'являються завдяки глобальним та регіональним змінам у сфері політики, які співіснують поруч із наднаціональними та державними процесами. Економічна глобалізація і регіональна інтеграція змінюють концепцію управління і створюють необхідність міжнародного інституційного співробітництва. Глобалізація призводить до виявлення двох прогалин в управлінні: однією з них є необхідність брати до уваги глобальні питання при вирішенні питань управління в рамках однієї країни, а іншою – необхідність для урядів співпрацювати набагато активніше з метою колективного регулювання глобальних питань: фінансові потоки, загальні проблеми власності, а також гарантії збереження інтелектуальної власності і т. д. Такі проблеми, як організована злочинність, тероризм, захист прав людини, охорона навколишнього середовища, фінансів і торгівлі, змушують уряди, організації приватного сектора та інші структури долучатися до процесів управління за допомогою обміну даними, узгодження правил і законів, координації ринку.

Необхідність у зміні змісту системи державного управління пояснюється тим, що нові інформаційні технології дозволяють повністю змінити парадигму відносин, що для держави означає перегляд усієї системи і порядок взаємодії з громадянами та партнерами [2]. Одним із пріоритетних напрямків зобов'язань Уряду в сфері інформатизації є впровадження і розвиток інформаційних, фінансових та інших послуг, що надаються громадянам та юридичним особам через електронну інформаційну систему [1]. Демократія з урахуванням цінностей та установок, не тільки зберігає свою актуальність, але і набуває зовсім нових характеристик та повинна розглядатися як комплекс процедур,

які гарантують громадський вибір. Нові досягнення в сфері інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) здатні технічно забезпечити виконання найбільш ефективного механізму демократії – електронного плебісциту [3]. Цифрова демократія – це не тільки добре захищений веб-бюлетень для голосування, але й в значній мірі – це спосіб організації суспільства, де стан громадської думки реєструється, а кожен громадянин отримує доступ до офіційних установ з метою обговорення, участі та/або прийняття зважених рішень, що стосуються державного управління. У цьому розумінні електронний уряд операціоналізується за допомогою розкриття таких понятійних блоків як: інформаційні механізми комунікації з удосконалення процесу інформування громадян про прийняті урядові рішення з метою збільшення серед населення рівня довіри до влади, підвищення підзвітності уряду і публічний характер його діяльності, що сприяє розвитку соціального партнерства сторін, в тому числі серед міжнародних корпорацій, бізнесу, недержавних та некомерційних організацій, та зацікавлених громадян в нових способах задоволення суспільних проблем.

Відповідальність, довіра, воля народу – ці три аспекти з’являються на порядку денному з впровадженням електронної демократії. Побудова уряду, діяльність якого є підзвітною і прозорою, визначає напрямок функціонування електронного уряду в багатьох країнах, що розвиваються. Електронний уряд розглядається як інструмент боротьби з корупцією в таких країнах, як Південна Корея, Мексика та ін. Довіра, в той час, може бути виміряна лише абстрактно. Встановити причинно-наслідковий зв’язок між досвідом електронного уряду/електронної демократії і підвищенню рівня довіри складно. Зрештою, головним завданням для управління в інформаційну епоху є політична комунікація в суспільній мережі.

Отже, поряд з формуванням інформаційного суспільства, все більше і більше питань державного функціонування, взаємодії з іншими урядовими та наднаціональними урядовими структурами спрямовані на підході до стратегічного використання ІКТ для кращої реалізації поставлених цілей державної політики та програм за допомогою прямої участі зацікавлених сторін. Таке суспільство буде забезпечувати максимальну реалізацію цивільних прав і свобод кожного громадянина в залежності від ступеня активності, соціального становища та політичної позиції.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про Національну програму інформатизації». – [Електронний ресурс]. – Чинний від 4.02.1998; редакція від 01.04.2016 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного

суспільства в Україні на 2007-2015 роки». – [Електронний ресурс]. – Прийнятий 09.01.2007 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації». – [Електронний ресурс]. – Чинний від 08.11.2017 № 797. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p>.

Вікторія ЗАЛІЗНИК

к.е.н., докторант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

ПРИНЦИПИ ТА ЗАГАЛЬНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Вирішення проблеми продовольчої безпеки, що передбачає стабільне та якісне продовольче забезпечення населення, а також підтримку обсягів сільськогосподарського виробництва, що гарантують продовольчу незалежність, – одне з найважливіших напрямів реалізації концепції економічного розвитку будь-якої держави.

Необхідна розробка політики продовольчої безпеки держави, яка б, з одного боку, була складовою частиною політики національної безпеки, а з іншого – емерджентним об’єднанням стратегій продовольчої безпеки окремих регіонів країни.

На нашу думку, методологічні засади формування державної політики продовольчої безпеки включають:

1. Принцип причинності передбачає визначення причинно-наслідкових зв’язків між процесами експорту, імпорту, виробництва, розподілу та споживання продуктів харчування. Ці процеси необхідно розглядати в їх діалектичній єдності як послідовності взаємопов’язаних подій.

2. Принцип управління зі зворотним зв’язком передбачає визначення позитивних і негативних зворотних зв’язків в управлінні розвитком галузей національної економіки, що забезпечують населення продовольством. Необхідно визначати причини і наслідки зворотного зв’язку, що підсилюють сприятливі тенденції в сфері продовольчого забезпечення та компенсують та запобігають негативним явищам.

3. Принцип визначення найбільш ефективних напрямів державного регулювання галузей національної економіки, пов’язаних з продовольчим забезпеченням населення вимагає адресної реалізації ключових зворотних зв’язків в управлінні розвитком галузей. Такий вибір скерований на стабільне забезпечення продовольчої безпеки, економію державних коштів та мінімізацію небажаних побічних ефектів від реалізації регулюючих впливів.

Відповідно до цих принципів необхідно визначити позитивні та негативні зворотні зв'язки між процесами зміни стану продовольчої безпеки України [1]. Відмінності між цими видами зв'язків проявляються в їх впливі на послідовності подій, що знаходяться в причинно-наслідкових відносинах. У разі негативного зворотного зв'язку спостерігається компенсування відхилення характеристик процесу від номінальних значень. Наприклад, введення прогресивних податків стримує розшарування суспільства. При використанні негативних зворотних зв'язків необхідно враховувати об'єктивно існуючі обмеження на величини керуючих впливів, а також побічні ефекти, що виникають від реалізації керуючих впливів. Наприклад, зниження митних зборів на імпорте продовольства дозволяє в короткостроковій перспективі домогтися зниження роздрібних цін на продукти харчування, але має негативних наслідків у вигляді руйнування частини вітчизняних виробників.

Позитивні зворотні зв'язки проявляються в наростанні відхилень характеристик досліджуваних процесів від їх вихідних значень. При цьому зміни можуть бути як сприятливими, так і несприятливими. В останньому випадку зазвичай говорять про несприятливий цикл причинно-наслідкових зв'язків [2]. Наприклад, зниження доходів населення тягне падіння попиту, що, у свою чергу, призводить до скорочення виробництва, зростання безробіття та подальшого зменшення доходів населення.

Загальні напрями державної політики в сфері забезпечення продовольчої безпеки формуються відповідно до викладених принципів.

1. Зміна мит на імпорте продовольчі товари. Зменшення мит дозволяє наситити ринок продовольчими товарами та стабілізувати або знизити на них ціни. Збільшення мит забезпечує конкурентні переваги для вітчизняних виробників. Зміну мит можна розглядати як засіб визначення балансу між розвитком конкуренції та лобіюванням інтересів вітчизняних виробників. Позитивний ефект цього заходу обмежений за часом і величиною, в той час як негативні наслідки у разі надмірних змін мит можуть бути досить істотні.

2. Державні дотації виробникам сільськогосподарської сировини та продуктів харчування. Цей захід використовується в багатьох розвинених країнах. Надання дотацій має супроводжуватися підвищенням вимог до віддачі з боку виробників, так як безумовне надання дотацій призведе до зниження продуктивності праці, застосування застарілих технологій і, в перспективі, до зниження конкурентоспроможності виробників. Іншими словами, сформується несприятливий цикл причинно-наслідкових зв'язків: зниження конкурентоспроможності – залучення додаткових дотацій.

3. Підтримка попиту на вітчизняні продовольчі товари, перш за все, попиту з боку соціально вразливих верств населення (багатодітних сімей, матерів-одиначок, пенсіонерів тощо). Підтримка попиту можлива в формі

виділення цільових коштів на придбання вітчизняних продуктів харчування. Цей захід не має значущих негативних економічних ефектів крім необхідності залучення додаткових державних коштів і може бути реалізована як на державному, так і на регіональному рівнях.

4. Цільова підтримка вітчизняних виробників. Цільова підтримка вітчизняних виробників спрямована на формування сприятливого причинно-наслідкового циклу: підвищення продуктивності праці, впровадження інноваційних технологій виробництва та управління – підвищення якості продукції – підвищення конкурентоспроможності – підвищення доходів виробників – залучення додаткових коштів на розвиток виробництва. Цільова підтримка можлива в різних формах. По-перше, надання пільгових кредитів, яке повинно супроводжуватися підвищенням вимог до виробників. Головними вимогами є підвищення продуктивності праці, збільшення якості продукції, розширення виробництва зі збільшенням кількості робочих місць. По-друге, надання податкових пільг при реорганізації виробництва. По-третє, надання можливості безмитного ввезення високотехнологічного обладнання, що не має вітчизняних аналогів.

5. Створення та державна підтримка міжпрофесійні асоціацій виробників та переробників сільськогосподарської сировини з метою розробки стандартів якості та контролю якості.

1. Гойчук О. І. Продовольча безпека. Монографія. / О. І. Гойчук. – Житомир: Полісся, 2004. – 348с.

2. Зеленська О. О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні / О. О. Зеленська // Вісник ЖДТУ. – 2012. – № 1 (59). – С. 108 – 112.

Ганна КОЛЄДА

аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, начальник відділу туризму і ребрендингу КП «Агентство розвитку Дніпра» Дніпровської міської ради

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Здійснення в Україні процесів децентралізації влади передбачає передачу повноважень та бюджетних коштів від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування і охоплює не лише такі сфери як

адміністративно-територіальний устрій, територіальна основа організації влади, зміна повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також і сферу туризму. Оскільки в результаті децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади (ОТГ), які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад, то і значна частина повноважень у сфері туризму має бути передана органам місцевого самоврядування, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно. Забезпечення прискореного розвитку сфери туризму в умовах децентралізації та розширення повноважень місцевих органів публічної влади сприятиме комплексному розвитку територій, зокрема створенню сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, формуванню позитивного іміджу України, як країни привабливої для туризму. Це потребує реформування публічного управління сферою туризму на регіональному рівні та вдосконалення його правового забезпечення. Сьогодні управління сферою туризму регулюється наступними нормативно-законодавчими актами: Конституція України [2], закони України «Про туризм», «Про курорти», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» [7–9; 11; 13]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» від 16 березня 2017 р. № 183 [3], «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 р. № 606, «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 р. № 179 [4; 10], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р, «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року» розпорядження від 16 березня 2017 р. № 168-р, «Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки» від 24 червня 2016 р. № 474-р [5; 6; 12].

Головним документом, який регулює діяльність у сфері туризму, є Закон України «Про туризм» [8]. Його було прийнято у 1995 р., в подальшому було внесено низку змін, але на сьогоднішній день він не регулює цілий ряд питань, актуальних для ринку туризму. Тому в даний час до Верховної Ради України іще подано розроблені Департаментом

туризму та курортів МЕРТ і, пізніше, Комітетом з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму зміни до даного закону, однак до цього часу рішення по законопроекті не прийняте. Актуальна версія закону детально проаналізована у праці Жук І.З., яка дійшла висновків, що він створює несприятливі умови для залучення іноземних інвестицій у розвиток туристичної галузі України та спричиняє «гінізацію» туристичної діяльності в країні: «за даними Державної служби туризму і курортів України, чинна система оподаткування «поглинає» 70–85 % прибутків суб'єктів господарювання туристичної галузі» [1].

Важливе значення для розподілу бюджетних коштів на розвиток сфери туризму та роботу органів державної виконавчої влади у цій сфері має постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» від 16 березня 2017 р. № 183 [3], в якій Уряд затвердив порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні [3].

Формування та реалізацію державної політики в сфері туризму здійснює Міністерство економічного розвитку та торгівлі. Постановою КМУ від 7 Червня 2017 р. № 392 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606» було затверджено створення структурних підрозділів з питань туризму та курортів. Згідно з даною постановою, у складі Міністерства економічного розвитку та торгівлі було створено Департамент туризму та курортів. Уряд нормативно врегулював зазначене питання шляхом внесення відповідних змін до рекомендаційних переліків структурних підрозділів. Постанова ухвалена на виконання Закону України «Про туризм», яким, зокрема, визначено, що туризм є одним із пріоритетних напрямів розвитку національної економіки [8]. Міністерством економічного розвитку та торгівлі було розроблено важливий документ – проект Стратегії розвитку туризму. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р схвалено Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [5]. Дана Стратегія передбачає на регіональному рівні: забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, імплементацію законодавства ЄС у сфері туризму, забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, удосконалення системи професійної підготовки фахівців сфери туризму, формування та просування позитивного іміджу України, як країни привабливої для туризму. Для розвитку сфери туризму на регіональному

рівні важливе значення мала постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [9] та постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [4], відповідно до яких було рекомендовано створити в них підрозділи з питань туризму та курортів. Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної чи районної державної адміністрації залежно від складності поставлених завдань.

В умовах децентралізації влади в Україні значно зростає роль таких важливих складових системи управління сферою туризму на місцевому рівні, як органи місцевого самоврядування. Згідно ст. 2, п. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [9]. Відповідно до цього закону (ст. 44, п.1, п. 13, п. 14) у главі 4 «Повноваження районних і обласних рад» закріплена норма, що районні і обласні ради делегують ряд повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, в т. ч. і з питань «забезпечення відповідно до законодавства розвитку... туризму» та ін. [8]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 54, п.4 та ст. 58, п.3) також визначено, що сільські, селищні, міські, районні у місті ради рішенням відповідної ради можуть створювати відділи, управління та інші виконавчі органи, а також виконавчий апарат ради. Тобто, сільські, селищні, міські, районні у місті ради мають автономність у прийнятті подібних рішень і можуть самостійно визначати необхідність створення відповідного підрозділу з питань розвитку туризму на своїх територіях [8].

Отже, проаналізувавши правове поле, в якому діють органи публічного управління сферою туризму, можна зробити висновок, що нормативно-правові акти, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування в сфері туризму на регіональному та місцевому рівнях є тими, що рекомендуються. В умовах того, що об'єднані територіальні громади є новим в історії української державності утворенням органів влади, а також враховуючи специфіку діяльності кадрів на регіональному рівні, виникає необхідність розробки нових нормативно-правових актів, які зможуть забезпечити стратегічний розвиток сфери туризму в регіоні. Щодо ринку туризму, на який направлено публічне адміністрування, то негативними факторами тут є застарілість законодавчої бази, яка не відповідає певною мірою сучасним умовам ринку, а також підвищена

регуляція у питаннях, що важко проконтролювати та відсутня регуляція в питаннях, що вкрай важливі для якісного надання послуг (рівень надання послуг готелями та співвідношення з зірками, «вільний» ринок добової оренди приміщень та ін.). Потрібна ефективна програма підвищення рівня інвестиційної привабливості в туризмі, в тому числі щодо земельних ділянок і їх використання, пільгових канікул для певних видів діяльності та ін. Саме тому потрібно в умовах децентралізації влади створити такий правовий механізм, який за наявності нестабільного середовища впливу буде ефективно працювати навіть при мінімальному бюджетуванні туристичної галузі, різній кількості працівників у цій сфері та забезпечуватиме високий рівень їх професіоналізму. Це має бути забезпечено шляхом удосконалення законодавства в сфері туризму, особливо державно-приватного партнерства з метою адаптації зарубіжного досвіду приватно-партнерських консорціумів, що займаються маркетингом, консолідацією бізнесу, а також необхідно проактивно імплементувати світовий досвід правового забезпечення моделей участі держави в організації й регулюванні розвитку туристичної галузі на регіональному рівні.

Список використаної літератури

1. Жук І. З. Нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів туристичної галузі в Україні / І. З. Жук // Економіка. Управління. Інновації. Серія: Економічні науки: електрон. Наук. Фах. Вид. Житомир. Держ. Ун-т ім. І. Франка. – Житомир: 2013. – № 2(10). – С. 71 – 76.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 1996. – № 30, ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні: постанова Кабінету Міністрів від 16 березня 2017 р. № 183. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249856255>.
4. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів від 18 квітня 2012 р. № 606. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>.
5. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501>.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування

та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.10.1998 № 280/97-ВР/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 1997. – № 24, ст.170. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 №325/95-ВР/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 1995. – № 31, ст. 241. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/324/95-%D0%B2%D1%80>.

9. Про курорти: Закон України від 05.10.2000 №2026-III/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 2000. – № 50, ст. 435. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>.

10. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>.

11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 №3166-VI/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 2011. – № 38, ст. 385. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print>.

12. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.03.2014 № 794-VII/ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Офіц. вид. – 2014. – № 13, ст. 222. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

Орест КРАСІВСЬКИЙ

*д.і.н., професор, завідувач кафедри
європейської інтеграції та права
ЛРІДУ НАДУ*

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Політичний курс України на євроінтеграцію та намагання нашої держави посісти гідне місце в європейському співтоваристві потребує формування регіональної політики та реалізації моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка відповідає би принципам регіональної політики Євросоюзу.

В сучасній регіональній політиці України можна виділити три відносно самостійних періоди. Перший – від створення незалежної української держави до прийняття в 2001 р. «Концепції державної регіональної політики». Регіональну політику цього періоду можна охарактеризувати як адміністративно-регуляторну, яка була за своєю суттю «патерналістською»: державні органи центральної влади концентрували різноманітні ресурси на загальнонаціональному рівні і самостійно приймали рішення про спрямування їх на вирішення тих чи інших регіональних проблем. Це дозволяло певною мірою стримувати диспропорційність регіонального розвитку. Другий період у формуванні та функціонуванні регіональної політики, як законодавчо закріпленої, може бути визначений з часу прийняття «Концепції державної регіональної політики» в травні 2001 р., та включно з прийняттям «Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року» в липні 2006 р. – і до цього часу. Його можна охарактеризувати як модель «стимульно-компенсаційного» розвитку, суть якого полягає у створенні умов для прискореного розвитку успішних регіонів – стимулюванні зростання їх економічного потенціалу, підвищенні інвестиційної привабливості, зміцненні матеріальної бази та фінансового підґрунтя для функціонування органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування з одного боку та запровадженні вирівнювальних, компенсаційних механізмів подолання соціально-економічних проблем відсталих регіонів. Таким чином досягатиметься зміцнення потенціалу розвитку регіонів та їхньої конкурентоспроможності та запобігання виникнення диспропорцій у регіональному розвитку. Державна політика за таких умов може бути визначена як ліберально – сфокусована, що дозволяє певною мірою зміцнювати відносини між центральною владою та регіональною і відповідає сучасному рівню соціально-економічного розвитку.

Третій період розпочато у 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. Такий процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ), а відтак його можна охарактеризувати як модель адміністративно-децентралізаційну. Така модель характеризується тим, що процес децентралізації не тільки був запущений зверху, однак зустрів певний опір у органів самоврядування. Процес децентралізації має на меті максимальну фінансову та адміністративну незалежність громад від центральної влади. Однак такий процес є не завершеним через відсутність низки нормативно-правових документів. Так, Законопроект «Про визначення засад адміністративно-

територіального устрою України» вже пройшов необхідні процедури та готовий до прийняття та розгляду у Верховній Раді. В рамках чинної Конституції Він визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України [1].

Також, важливою перешкодою на шляху успішної реформи децентралізації стає недостатність інституційної спроможності суб'єктів децентралізації, а саме об'єднаних територіальних громад. Через це Указом Президента України «Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік. Також підвищенням інституційної спроможності ОТГ займаються й міжнародні донори. Основним інструментом тут виступає програма співпраці щодо підвищення інституційної спроможності громад U-LEAD.

Програма «U-LEAD» має на меті створення багаторівневої системи управління, яка була би прозорою, підзвітною та здатною швидко та ефективно реагувати на потреби громадян. Це включає дві основні цілі:

1. Посилення спроможностей ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою впровадження реформ регіональної політики та децентралізації (GIZ). Це включає в себе вертикальну та горизонтальну координацію та розвиток спроможності на всіх рівнях управління по всій Україні.

2. Розширення прав і можливостей об'єднаних громад з метою надання високоякісних послуг громадянам, що робить внесок у реформу децентралізації, яка триває в Україні (Sida). Для цього Sida уклала субконтракти зі Шведською асоціацією місцевих властей та регіонів, щоб підтримати до 600 центрів надання адміністративних послуг, які відповідають очікуванням громадян, та з Естонською академією електронного врядування, щоб розробити IT-рішення, які забезпечують надання відповідних послуг [2].

Підсумовуючи вищевикладене, підкреслимо, що третій період сучасної регіональної політики в Україні ще не закінчений. Уряду, громадам та суспільству необхідно вирішити низку важливих питань щодо співпраці між громадами та урядом, створення дієвої системи моніторингу суспільної думки, вирішення питання кадрового забезпечення ОТГ та їх фінансової незалежності. Однак загалом даний процес позитивно відображається на суспільно-політичному житті українського суспільства.

1. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.

2. Карта донорів децентралізації. – Режим доступу: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>.

Світлана МАЛОНОГА

завідуюча єдиною оперативно-диспетчерською службою допомоги і медицини катастроф Комунального підприємства «Одеський обласний центр екстреної медичної допомоги і медицини катастроф»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ЄДИНОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ СИСТЕМИ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЦИНИ

Одним з пріоритетів діяльності будь-якої соціально орієнтованої держави, статусу якої прагне набути Україна, є ефективний розвиток системи життєзабезпечення громадян країни, складовою якого є досягнення балансу між потребами громадян в якісних і доступних медичних послугах та можливостями щодо їх забезпечення.

Відповідно до Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. № 1164-р, підготовлені накази МОЗ України від 01.08.2011р. № 454 «Про затвердження Концепції управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров'я в Україні на період до 2020 року» та від 19.09.2011р. № 597 «Про затвердження Галузевої програми стандартизації медичної допомоги на період до 2020 року» з метою удосконалення і подальшого розвитку системи управління якістю медичної допомоги, запровадження у вітчизняну систему охорони здоров'я сучасних механізмів забезпечення якості медичної допомоги.

Як зазначається в Маніфесті Європейської асоціації екстреної медичної допомоги, «Вчасно та добре організована допомога знижує летальність, тривалість та важкість раптових захворювань і травм, зменшує страждання пацієнтів» [3]. Отже, екстрена медична допомога за найвищими стандартами має бути доступною для кожної людини за необхідністю у будь-який час. Як показує європейський досвід [7; 8], організація інформаційної взаємодії усіх структурних елементів і служб системи екстреної медичної допомоги багато в чому залежить від наявності необхідного для цього правового поля.

Саме тому сьогодні в Україні виникла нагальна потреба пошуку і науково-методичного обґрунтування унормування відповідних механізмів формування інформаційної інфраструктури екстреної медицини України,

побудованої на використанні сучасних цифрових технологій і комунікацій та європейських стандартів.

Діяльність екстреної медичної допомоги України впродовж останніх років регламентувалася лише низкою відомчих нормативних актів, а саме: наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про організацію навчання окремих категорій немедичних працівників навичкам надання першої невідкладної медичної допомоги» від 2 березня 2009 р. № 132, наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації медичних працівників з надання екстреної та невідкладної медичної допомоги» від 28 квітня 2009 р. № 283, наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про єдину систему надання екстреної медичної допомоги» від 1 червня 2009 р. № 370 тощо, і лише в липні 2012 р. прийнято Закон України «Про екстрену медичну допомогу», що набрав чинності з 1 січня 2013 р. Після вступу в дію цього Закону служба екстреної медичної допомоги України зазнала докорінних революційних змін. Головним завданням реорганізації було наближення якісної невідкладної та екстреної медичної допомоги до населення, а також швидкий приїзд до хворих (потерпілих). У всіх областях створено Центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф (протягом 2013 – 2016 рр. створено 24 центри в усіх областях України).

При формуванні інформаційно-комунікаційної інфраструктури екстреної медичної допомоги (ІКІ ЕМД) слід враховувати, що вона є складовою національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури (НІКІ) [6], від нормативно-правового урегулювання якої залежить надійність функціонування усіх її складових.

Проте, на сьогодні ІКІ ЕМД, не тільки не визначена де-юре, але не існує де-факто, оскільки наявність єдиного телефонного каналу зв'язку в системі ЕМД не може відображати її потенційно необхідну інфраструктуру, складові якої розвиваються за відомчими програмами, безсистемно, не взаємопов'язано, створюючи чимало проблем для взаємодії технічних та технологічних компонент ЕМД.

Водночас, нормативно-правова база, якою урегульовано систему екстреної медичної допомоги України, усе ще потребує суттєвого удосконалення й адаптації до сучасних європейських стандартів. Наразі, нормативно-правова система не в повному обсязі відповідає сучасним умовам і гальмує необхідні зміни в організації надання екстреної медичної допомоги. Одночасно виникає потреба в єдиному підході до оцінки якості надання швидкої та невідкладної медичної допомоги, необхідності напрацювання єдиних технологічних вимог, протоколів, стандартів надання екстреної медичної допомоги.

Проте, як показує практика надання ЕМД, існують не тільки технологічні та комунікаційні проблеми, а й проблеми організаційного характеру, які стосуються формування за екстреним викликом групи

бригади профільних фахівців, що мають бути залучені у разі виникнення конкретної екстреної ситуації, яка потребує, наприклад, участі не лише медиків, а й пожежників, чи то поліції або аеромобільної служби.

У даному випадку, на нашу думку, на підставі використання класифікаційних ознак екстрених ситуацій [4] доцільною може стати розробка Єдиного класифікатора екстрених ситуацій (СКЕС), в якому би описувались та кодифікувались різні екстрені ситуації і вказувались групи фахівців та необхідне обладнання, що мають бути залучені і використані у конкретній ситуації. Це дозволить значно скоротити час на «обдзвони» суміжних служб, залучення яких необхідне у ситуації, що склалась та, що основне, формувати групу по ліквідації надзвичайної ситуації і наданні екстреної допомоги, наприклад, як з числа пожежників – для спасіння людей, яким загрожує небезпека від пожежі, так і медиків – для надання екстреної медичної допомоги постраждалим від пожежі.

Окремі питання нормативно-правового забезпечення інформаційної складової екстреної медичної допомоги висвітлювались в працях вітчизняних дослідників [1; 2; 5], напрацювання яких становлять лише незначну частину наявних у даному напрямі питань, але, в той же час, спрямовують науковий дискурс у важливому для розвитку екстреної медицини напрямі – розробці правового забезпечення інформаційної взаємодії в системі екстреної медичної допомоги та відкривають простір для подальших теоретичних і практичних досліджень, аналізу й удосконалення розвитку екстреної медичної допомоги в нашій державі.

Список використаної літератури

1. Екстрена медична допомога (нормативно-правові документи): довідник. / За ред. В. Д. Юрченка // Міжрегіональний видавничий центр «Медінформ». – К., 2014. – 275с.
2. Законодавча база екстреної медичної допомоги та її комплементарія в нормативно-правову систему України, країн СНД та Євросоюзу / М. М. Михайловський, О. О. Мостіпан, К. П. Трофімова // Мат. наук.-практ. конф. «Актуальні питання екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» (13 лип. 2011р.). – Кам'янець-Подільський, 2011. – С. 6 – 7.
3. Маніфест Європейської Асоціації Екстреної медичної допомоги. – Режим доступу: <http://www.urg.org.ua/>.
4. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.08.2018 № 65 «Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18#n7>.
5. Організація роботи інформаційно аналітичної системи МОЗ України з питань надзвичайних ситуацій. Практ. пос. / під заг. ред. В. О. Волошина // МОЗ України, УНПЦ ЕМД та МК, КМАПО ім. П. Л. Шупика. – К., 2002. – 102 с.
6. На стратегічних напрямках розвитку інфокомунікацій, «Урядовий

кур'єр» від 06.06.2015 р. № 100. – Режим доступу: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/na-strategichnih-napryamah-rozvitku-infokomunikaci/>.

7. The Good Practic. – [Електронний ресурс]. – 2009. – Режим доступу: <http://www.nhs.uk/servicedirectories/pages/gr.aspx?pid=1152b289-3249-4f06-b211-9ee35e53a33e>.

8. European society for Emergency Medicine EUSEM. Policystatements. – Access mode: <http://www.eusem.org>.

Анатолій МИКОЛАСЦЬ

к.держ.упр., доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВПРАЦІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтею 2 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачено, що його дія не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: політичних партій; релігійних організацій; підприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; підприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів [1]. Обмеження щодо утворення і діяльності громадських об'єднань передбачені статтею 3 Закону.

В даний час регіональні і місцеві органи влади намагаються чинити більший сприяння розвитку неприбуткового сектора, але низька ефективність управлінських механізмів, слабкість ресурсної бази далеко не завжди сприяють цьому [2, с. 231].

Громадські об'єднання існують в різних організаційно-правових формах: споживчий кооператив, громадська або релігійна організація (об'єднання), фонд, установа, автономна неприбуткова організація та ін. [3]. В свою чергу, установи можуть бути державними та приватними. Поширення громадських об'єднань в системі неприбуткових організацій – це об'єктивно необхідна тенденція, яка з кожним роком набуває все більшого розвитку. Особливо помітне зростання цих організацій в соціальній сфері, благодійної діяльності.

Всі основні юридичні норми, що стосуються неприбуткових організацій, зафіксовані в Господарському кодексі України, стаття 112. Підприємства об'єднань громадян, релігійних організацій. Механізми

участі громадськості у виробленні державної політики, ухваленні управлінських рішень виписано у постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.10.2004 р., Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 р., розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. «Про внесення змін до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», постановах Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26.11.2009 р., «Про затвердження порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 06.01.2010 р. замість постанов, що втратили чинність, була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. Громадські організації створюються для досягнення соціальних, благодійних, культурних, освітніх, наукових і управлінських цілей, для охорони здоров'я громадян, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, захисту прав, законних інтересів громадян і організацій, вирішення спорів і конфліктів, надання юридичної допомоги, а також в інших цілях, спрямованих на досягнення суспільної користі [4].

Правова форма організації характеризує, перш за все, специфіку майнових відносин між організацією і її засновниками, але до уваги беруться й інші обставини, а саме конкретні цілі і зміст діяльності.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

З точки зору майнових правовідносин, є багато спільного між фондом і громадськими організаціями. Але створюється з метою надання послуг у соціальній сфері.

Неприбуткове партнерство – це організації, створювані для надання сприяння і допомоги її членам в досягненні неприбуткових цілей, причому при виході члена з партнерства або ліквідації таких організацій колишній член може отримати частину майна установа – це організація, створена власником для здійснення управлінських, соціально-культурних і інших функцій неприбуткового характеру.

Об'єднання юридичних осіб (асоціації та спілки) є неприбутковими організаціями, мета діяльності яких визначена як координація підприємницької та іншої діяльності, а також представлення та захист загальних майнових інтересів їх учасників. В асоціації (союзи) можуть входити як комерційні, так і неприбуткові організації. Всі члени асоціацій

(спілок) зберігають свою самостійність і права юридичної особи. Ця форма доречна, наприклад, для організацій, що спеціалізуються на здійсненні лобістської діяльності.

Громадське об'єднання має право:

- вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);
- звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;
- одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;
- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;
- проводити мирні зібрання;
- здійснювати інші права, не заборонені законом.

Громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону. Громадські об'єднання, які отримують фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів відповідно до закону. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створені ним юридичні особи (товариства, підприємства) зобов'язані вести бухгалтерський облік, фінансову та статистичну звітність, бути зареєстрованими в органах державної податкової служби та сплачувати до бюджету обов'язкові платежі відповідно до закону. Надання громадським об'єднанням, створеним ними юридичним особам (товариствам, підприємствам) пільг, у тому числі з оподаткування.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про громадські об'єднання». Редакція від 05.08.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
2. Даций О. І. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейські виміри та орієнтири: монографія / О. І. Даций, І. О. Драган, Н. В. Даций та ін. – Миколаїв: Ємельянова Т. В. – К., 2013. – 352 с.
3. Вінніков О. Новий закон «Про громадські об'єднання» – що насправді змінюється для громадських організацій / Правова країна. – Режим доступу: http://pravovakrayina.org.ua/partner_news.

4. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18, № 19 – 20, № 21 – 22. – Ст.144.

Олег ПЛАТОНОВ

к.е.н., докторант кафедри публічного адміністрування ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ РІЧКОВИМ ТРАНСПОРТОМ УКРАЇНИ

Останнім часом урядом України здійснюються активні намагання визначення та законодавчого закріплення правового підґрунтя функціонування внутрішнього водного транспорту (далі – ВВТ) та його інфраструктури. Вони не завжди є послідовними та комплексними, інколи викликають багато суперечок, проте все ж свідчать про рішучу волю уряду до вирішення болісних питань відродження галузі. Свідченням тому є розробка Проекту Закону України «Про внутрішній водний транспорт» від 18.09.2018 за № 2543-VIII (далі – Проект № 2543-VIII) [5], яким визначено механізми державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту, що мають забезпечити інтеграцію національної транспортної системи до європейської та світової транспортних мереж, розвиток мультимодальних, у томі числі, міжнародних перевезень за участю ВВТ.

Проект № 2543-VIII до тепер перебуває на розгляді ВРУ. Аналізуючи його змістовну складову, вважаємо недопустимим залишатись осторонь при його обговоренні.

Як відомо, перевезення вантажів ВВТ у світі є одним з найдешевших та найбільш екологічних видів вантажоперевезень, проте Україна, маючи розгалужене річкове покриття, до тепер займає аутсайдерські позиції серед європейських країн із найменшою часткою перевезень річками – менше 1%. Причиною тому першочергово слід визначити відсутність дієвого механізму державного регулювання перевезення вантажів ВВТ, що призвело до скорочення шляхів судноплавства практично вдвічі – з 4 тис. км в 1992 році до 2,1 тис. км в 2017 році та до скорочення протяжності водних шляхів із гарантованими глибинами – з 3,1 тис. км до 1,2 тис. км відповідно. Тож, багато важливих ділянок великих річок та більшість малих річок сьогодні непридатні для судноплавства через недостатні глибини. Існує стурбованість і щодо річкових шлюзів, більшість з яких працює на межі граничного терміну експлуатації. Такий стан справ обумовлений і хронічним (більше ніж 20 років) недофінансуванням галузі [2].

Тож, Проектом № 2543-VIII мали бути вирішені питання пошуку альтернативних джерел фінансування ВВТ та утримання ВВШ. Проте, як на наш погляд, вони практично залишилися поза увагою. І надалі, фінансування розвитку ВВТ, поглиблення дна річок та утримання річкових шлюзів передбачаються коштами бюджету. Але ж, за існуючого десятиліттями бюджетного дефіциту, в перспективі слід очікувати лише на ускладнення ситуації.

Яскравим прикладом пошуку альтернативних джерел фінансування стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» від 17.11.2016 № 1763-VIII [3] та внесених змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» від 17.11.2016 № 1762-VIII [4], згідно з якими для фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування у складі спеціального фонду Державного бюджету створено Державний дорожній фонд.

Джерелами формування ДДФ визначено: акцизний податок з вироблених в Україні та ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів, ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них (у 2018 р. – 50 %, у 2019 р. – 75 %, з 2020 р. – 100 %) та ін. Переважна частина коштів ДДФ, а саме 95 % передбачається спрямовувати на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування (державного значення – 60 %, місцевого значення – 35 %) та виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими державою на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, 5 % – на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм [1].

З однієї сторони уряд таким чином намагається вирішити питання ремонту та будівництва автошляхів, проте з іншої сторони – з прийняттям зазначених законодавчих актів ВВТ потерпає внаслідок:

- по-перше, високої частки акцизів у собівартості вантажо- та пасажирських перевезень ВВТ. Так, в 2018 році акцизний податок з бензинів склав 213,5 євро за 1 000 л, на дизпаливо ? 139,5 євро за 1 000 л. З урахуванням 20 % ПДВ, частка податків в ціні бензинів сягнула понад 40 % та ДТ – понад 33 %;

- по-друге, відсутності можливості цільового спрямування річкового акцизу на відновлення ВВШ;

- по-третє, спрямування річкових акцизів на розвиток автомагістралей та залізниць є розширенням джерел фінансування розвитку прямих конкурентів ВВТ;

- по-четверте, подвійного оподаткування водних перевізників – акцизом на паливо за ПКУ (що спрямовується на ремонт доріг) та

річковим збором за Проектом №2543-VIII (що має спрямовуватись на підтримку судноплавності Дніпра);

- по-п'яте, відсутності збалансованості вантажопотоків різними видами транспорту.

Отже, підтримуємо думку представників бізнесу і науковців, що річкові акцизи мають спрямовуватись на розвиток ВВТ, активізацію його участь у мультимодальних перевезеннях, а також на поглиблення дна річок та утримання річкових шлюзів. Проте Міністерство інфраструктури України не підтримало такої пропозиції, а отже ВВТ до тепер потерпає від внесених змін до Закону № 1762-VIII.

Проектом № 2543-VIII передбачається сплата річкового збору. Проте відсутність чіткої методики його визначення викликає побоювання у представників агротрейдерів «ручного» режиму його регулювання, оскільки за таких умов їх витрати на перевезення не знизяться.

Ст. 9 Проекту №2543-VIII визначено ряд податкових преференцій для вантажоперевізників ВВТ – в морських портах та на морських водних шляхах із суден, які зазначені в частині другій цієї статті, не справляються такі портові збори: каналний, корабельний, санітарний, якірний та адміністративний (тільки під час здійснення судном каботажного рейсу). Проте зазначені преференції а ж ні як не вирішують питання розширення джерел фінансування ВВТ та відновлення ВВШ [5].

Відкритим залишається і питання ремонту шлюзів. До тепер ремонт шлюзів мав здійснюватися за рахунок шлюзового збору. За проектом нового закону утримання, ремонт, реконструкція та охорона судноплавних гідротехнічних споруд та водних підходів до них покладається на Адміністрацію внутрішніх водних шляхів України і передбачається здійснюватися коштами власників гідроелектростанцій Дніпровського каскаду. На сьогодні власником всіх ГЕС Дніпровського каскаду є державна компанія ПАТ «Укргідроенерго». А власниками малих ГЕС на інших річках виступають ряд приватних компаній. Тому дієвість цієї схеми викликає ряд запитань і щодо платоспроможності власників ГЕСів [2].

Тож, виходячи з вищевикладеного, приходимо до висновку, що Проекту №2543-VIII є недосконалим і потребує на подальше доопрацювання, зокрема, в частині розробки дієвого механізму фінансування ВВТ та відновлення ВВШ задля забезпечення розвитку мультимодальних перевезення та інтеграції національної транспортної системи до європейської та світової транспортних мереж.

Список використаної літератури

1. Кривецький О. Укравтодор: реалії сьогодення. – Режим доступу: <http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?>

2. По Дніпру, по Бугу: проблеми і перспективи розвитку водного

транспорту. – Режим доступу: <https://agravery.com/.../po-dnipru-po-bugu-problemi-i-persp>.

3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі. Закон України від 17.11.2016 № 1763-VIII – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1763-19>.

4. Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі». Закон України від 17.11.2016 №1762-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1762-19>.

5. Про внутрішній водний транспорт. Проект Закону України №2543-VIII від 18.09.2018. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc.

Артем РУБАН

здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Вікторія ШВЕДУН

д.держ.упр., с.н.с., завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Для підвищення загального рівня економічної безпеки країни необхідною є формування та реалізація відповідного механізму державного регулювання. Він являє собою систему заходів організаційного, економічного й правового характеру, орієнтованих на запобігання виникненню економічних загроз і містить такі складові:

- проведення комплексного незалежного моніторингу економіко-суспільного стану з метою ідентифікації, прогнозування та недопущення загроз економічній безпеці;
- встановлення гранично допустимих значень соціально-економічних індикаторів, недотримання яких викликає нестабільність і конфлікти;
- впровадження заходів на загальнодержавному рівні стосовно ідентифікації й недопущення виникнення загроз зовнішнього й внутрішнього походження, що є критичними для національної безпеки.

Виходячи з вищенаведеного, ключовими завданнями формування механізму забезпечення економічної безпеки в Україні є наступні:

- формування комплексу оптимальних умов для забезпечення

життєдіяльності й розвитку індивіда, фізичних і юридичних осіб;

- підтримка соціально-економічної й військово-політичної стабільності українського суспільства;

- збереження цілісності і державності України;
- протидія впливу загроз зовнішнього й внутрішнього походження [2; 3].

Відносно забезпечення економічної безпеки на державному рівні необхідно виділити провідні умови підтримки належної якості економічного росту:

- виключення олігархізації та монополізації економіки, а також її дерегулювання;
- забезпечення захисту економічної конкуренції;
- побудова спрощеної податкової системи;
- створення сприятливих бізнес-умов для активізації інноваційного розвитку;
- раціональне застосування механізму, що містить спеціальні санкційні заходи економічного характеру;
- виключення можливості контролю галузей, що є стратегічно важливими, за допомогою капіталу держави-агресора;
- формування найбільш сприятливих умов на території Центральної і Східної Європи для інвестиційної діяльності, забезпечення припливу інвестицій іноземного походження до ключових галузей економіки, переважно до секторів енергетики й транспорту;
- забезпечення готовності національної економіки до протидії збройній агресії;
- активізація й підтримка розвитку оборонно-промислового комплексу, який, у свою чергу, є ключовим чинником прискорення інноваційно-монітернізаційних процесах й є потужним високотехнологічним економічним сектором;
- захист з юридичної точки зору на рівні міжнародних інституцій майнових інтересів України в цілому та фізичних і юридичних осіб – зокрема;
- підвищення рівня стійкості національної економіки до негативних впливів зовнішнього походження;
- забезпечення диверсифікації зовнішніх ринків, а також потоків торговельного й фінансового призначення;
- підтримка цілісності та забезпечення захисту критичної інфраструктури в умовах кризи чи особливого періоду;
- раціональний розподіл бюджетних коштів, а також коштів, що надходять як результат міжнародної економічної допомоги;
- впровадження дієвого контролю за станом державного боргу;
- стабілізація банківської системи, забезпечення прозорого ведення грошово-кредитної політики та відновлення довіри до національних фінансових інститутів;

– недопущення організованої злочинності в економіці, а також її «тонізації» через наявність переваг ведення господарської діяльності на легальних засадах та паралельної консолідації можливостей органів, що відносяться до фінансової, податкової, митної й правоохоронної сфер [1; 4].

При цьому необхідно враховувати наступні пріоритети забезпечення національної критичної інфраструктури:

– усебічне вдосконалення правової бази захисту національної критичної інфраструктури;

– формування системи державного управління безпекою критичної інфраструктури;

– посилення охорони об'єктів, що є складовими національної критичної інфраструктури, зокрема транспортного й енергетичного секторів;

– забезпечення кооперації між суб'єктами, що забезпечують захист національної критичної інфраструктури;

– розвиток державно-приватного партнерства у сфері недопущення прецедентів виникнення надзвичайних ситуацій, а також своєчасне реагування на випадки їх появи;

– формування та реалізація механізмів інформаційного обміну між державними органами, приватним сектором і населенням відносно вірогідних загроз національній критичній інфраструктурі та забезпечення захисту інформації, що є чутливою відносно зазначених питань;

– проведення профілактичних заходів стосовно недопущення аварій техногенного походження й своєчасне усунення їх наслідків;

– забезпечення співробітництва стосовно захисту національної критичної інфраструктури на міжнародному рівні.

Список використаної літератури

1. Захаров О. І. Організація та управління економічною безпекою суб'єктів господарської діяльності: навч. посібник / О. І. Захаров, П. Я. Пригунов. – К.: ІМБ Університету економіки та права «КРОК», 2008. – 257 с.

2. Камлик М. І. Економічна безпека підприємницької діяльності. Економіко-правовий аспект : навчальний посібник / М. І. Камлик. – К.: Атіка, 2005. – 432 с.

3. Проблеми управління економічною безпекою суб'єктів господарювання: монографія / О. А. Кириченко, В. С. Сідак та ін. – К.: Університет «Крок». – 2008. – 403 с.

4. Олейников Е. А. Основы экономической безопасности / Е. А. Олейников. – М: ЗАО Бизнес-школа Интел-Синтез – 1997. – 233 с.

Олексій СКОРЛУПН

магістр кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Вікторія ШВЕДУН

д.держ.упр., с. н. с., завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКРИЗОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Система антикризового регулювання соціально-економічного розвитку базується на певних принципах: постійна готовність до можливого порушення фінансової рівноваги; рання діагностика кризових явищ у фінансовій діяльності суб'єкта господарювання з метою своєчасного використання можливостей їх нейтралізації; диференціація індикаторів кризових явищ за ступенем їх небезпеки для фінансового розвитку; терміновість реагування на окремі кризові явища в фінансовому розвитку організації; адекватність реагування на ступінь реальної загрози її фінансовій рівновазі; повна реалізація внутрішніх можливостей виходу системи з кризового фінансового стану; вибір ефективних форм санації [1 ? 3].

Особливість державної антикризової політики у сфері соціально-економічного розвитку полягає в підвищенні складності управлінських процесів. Фінансова криза проявляється в нестачі коштів, зростанні простроченої кредиторської заборгованості, падінні продажів, невдоволенні персоналу та інших несприятливих факторах.

В умовах кризового стану найбільш важливо скоротити одні витрати і збільшити інші, використання яких сприятиме підвищенню прибутковості компанії. Виникає необхідність залучення позикових коштів з зовні, що саме по собі складно, адже фінансова криза підприємства часто означає його фактичне банкрутство.

Зазначимо, що основні методи подолання фінансової кризи включають: скорочення витрат; збільшення надходження грошових коштів в організацію; проведення реструктуризації кредиторської заборгованості; проведення реорганізації або реструктуризації підприємства.

Скорочення витрат є необхідним кроком в тій ситуації, коли організація відчуває фінансову кризу. Необхідно централізувати прийняття всіх рішень, які впливають на рух матеріальних активів

підприємства, скорочувати або заморожувати витрати, пов'язані з розвитком існуючих довгострокових проектів: НДДКР, капітального будівництва та інших вкладень, окупність яких перевищує один рік [2, с. 86 – 108].

Серед способів зниження витрат виділяють:

– контроль видатків, аналіз та оцінка джерел формування витрат, їх систематизацію за ступенем обумовленості щодо обсягів виробництва,

– реалізацію заходів щодо скорочення видатків, аналіз та оцінку забезпеченого ефекту.

Основні напрямки діяльності щодо зниження витрат: скорочення фонду оплати праці; скорочення витрат на сировину і матеріали за рахунок використання більш дешевих компонентів виробництва, впровадження ресурсозберігаючих технологій; скорочення виробничих витрат, витрат на ремонт та обслуговування обладнання, витрат на рекламу, науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи, дослідження ринку, підтримання певної якості послуг [1; 3].

Реструктуризація або реорганізація підприємства представляє собою структурну перебудову організаційно-правової форми, активів або джерел фінансування з метою підвищення ефективності функціонування підприємства.

Слід зазначити, що сьогодні проведення структурних перетворень у промисловості стає важливим напрямом державної антикризової політики України у сфері соціально-економічного розвитку, а підвищення ефективності й конкурентоспроможності вітчизняних підприємств реального сектору економіки на зовнішньому й внутрішньому ринках – основною метою всієї антикризової політики.

Список використаної літератури

1. Ортіна Г. В. Державна політика розвитку реального сектору економіки України: формування та реалізація антикризової стратегії / Г. В. Ортіна. – Харків : НУЦЗУ, 2017. – 400 с.

2. Семенченко А. Теоретико-методологічні засади визначення, класифікації та оцінки системи загроз національній безпеці і рекомендації щодо їх удосконалення / А. Семенченко // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2007. – № 3. – С. 86 – 108.

3. Управління інноваційною діяльністю в економіці України: монографія / за наук. ред. С. А. Єрохіна. – Київ: Національна академія управління, 2008. – 116 с.

Микола СМОКВІН

*здобувач кафедри державознавства
та права ОРІДУ НАДУ*

СУЧАСНІ ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ

Сучасна законотворча діяльність щодо регулювання правовідносин у процесі сталого розвитку села має носити не тільки політичну або економічну доцільність, вона також повинна враховувати глобальні зміни, що сталися за останні десятиріччя на селі. Тобто, повинна бути все більша взаємопов'язаність суспільних сфер життя, політики та економіки, економічної і соціальної сфери.

В даний час формується чітка тенденція зміні галузевої парадигми розвитку села на галузево-територіальну, що зафіксовано в основних програмних та правових документах діяльності державних органів влади, органах місцевого самоврядування.

У програмному документі Президента України затвердженого Указом від 15 січня 2015 року «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [3] частину уваги відведено комплексу реформ які спрямовані на послідовий та сталий розвиток сільської громади. З метою практичної реалізації положень Стратегії 2020 щодо розвитку сільських територій Кабінетом міністрів України затверджені наступні нормативно – правові акти. Це Постанови Кабінету міністрів України від 06.08.2014 р № 385 «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року» і від 07.10.2017 р № 821 «Деякі питання реалізації у 2015 – 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», якою затверджено план заходів з реалізації положень державної стратегії.[1; 2].

Більш конкретний характер стосовно розвитку села визначено в розпорядженнях Кабінету міністрів України від 23.10.2015 № 995 – р «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» та від 19.07.2017 № 489 – р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій» [4; 5].

В Концепції важливими, базовими питаннями вирішення, яких є ключовими визначено демографія, підвищення професійно-освітнього рівня для можливості отримання та впровадження у повсякденне життя знань пов'язаних з організацією власного бізнесу, самозабезпеченням, збереження національної, історичної спадщини носіями якої є сільське населення, а також збереження навколишнього середовища, як місця безпечного та комфортного проживання на сільських територіях.

У свою чергу, Міністерством аграрної політики та продовольства України затверджено ще й «Стратегію розвитку аграрного сектору «3+5» та план заходів щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна –

2020» [6]. У ній запропоновано дві групи організаційно–правових підходів, визначена мета за кожним з напрямків та результати які плануються отримати. До першої групи віднесено: земельну реформу, метою є залучення капіталу, результатом цього стане цивілізований обіг землі, поштовх для розвитку дрібних господарств, інтенсифікація виробництва, розвиток зрошувальних та меліоративних земель, підвищення цінності землі; реформу державної підтримки дрібних гравців, створення умов для їх успішного господарювання та розвитку, з очікуваним результатом встановлення прозорості розподілу підтримки, конкурентоспроможність і процвітання дрібних фермерів, стимулювання органічного виробництва; реформу державних агропромислових підприємств, з метою підняття їх прибутковості, створення робочих місць, залучення інвестицій. Результатом має стати створення нових робочих місць, впровадження новітніх технологій, вихід на міжнародні ринки, отримання додаткових коштів в бюджет.

Не зважаючи на наявність законодавчої бази суттєвих змін щодо покращення життєвих стандартів сільського населення не відбулось. У першу чергу це пов'язано з відсутністю продуманих організаційно-правових та фінансових механізмів підтримки з боку держави таких важливих напрямків, як диверсифікація виробництва на селі, що стало основною причиною того, що у однієї з провідних держав світу з агропромислових виробництв наявним є один з найнижчих рівнів життя на селі.

В зв'язку з не завершеною реформою місцевого самоврядування, процесу децентралізації, відсутності у органів місцевої влади дієвих правових механізмів з реалізації власної політики розвитку територій, впливає неможливість самостійно вирішення актуальних проблем, які стримують сталий розвиток сільської місцевості.

Організаційно-правова невизначеність багатьох учасників процесу сталого розвитку українського села, інституцій з координації діяльності між селом, містом та державою не дає змоги надіятись на динамічну, послідовну реалізацію проектів соціально-побутового, культурно-освітнього розвитку сільських територій.

Стратегічна пріоритетність з боку держави у розвитку галузевої політики відносно регіональної не сприятиме розвитку сільської території, підвищення життєвого рівня його мешканців. Необхідно перенести управлінські акценти на вирішення проблем конкретного села в системі об'єднаної територіальної громади. В основу формування правовідносин, які сприятимуть розвитку українського села, стабільного зростання життєвого рівня повинно бути покладено принцип коригування, який повинен відбуватися шляхом удосконалення якісних параметрів, а не кількісного зростання.

Список використаної літератури

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020

року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385.

2. Деякі питання реалізації у 2015 – 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постановами Кабінету міністрів України від 07.10.2017 р № 821. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821.

3. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015.

4. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету міністрів України від 23.10.2015 № 995 – р. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995.

5. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету міністрів України від 19.07.2017 № 489. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/489.

6. Стратегія розвитку аграрного сектору «3+5». – Режим доступу: www.minagro.gov.ua.

Іван ТЮТЮНИК

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

З перших днів лютневої революції 1917 р. почалася робота з підготовки аграрної реформи, керівництво якою було покладено на Головний земельний комітет при Міністерстві землеробства. Від селянських мас надійшло 242 накази делегатам I Всеросійського з'їзду Рад селянських депутатів. Ознайомившись з ними, В.І. Ленін вирішив покласти їх в основу першого радянського земельного закону – декрету про землю [1, с. 49]. Основні положення декрету зводилися до скасування приватної власності на землю, переходу її в народне надбання, пріоритетного користування землею трудящими, примусового характеру земельних перетворень і т. ін.

Декрет діяв протягом шести років, але положення його лягли в основу радянського законодавства, що регулювало земельні відносини на протязі всього періоду будівництва соціалізму. Декрет про землю швидко доповнювався спеціальними декретами. Так, були прийняті Декрет ВЦВК від 9 лютого 1918 р. «Про соціалізацію землі», Декрет РНК від 29 грудня 1917 р. «Про заборону операцій з нерухомістю», Декрет ВЦВК від 27 травня 1918 р. «Про ліси» та ін.

Одночасно з нормативно-правовими актами, що встановлювали правовий статус землі та інших природних об'єктів, приймалися акти

про порядок користування цими об'єктами, які вносили докорінні зміни в систему земельних, водних, гірських, лісових та інших відносин. Наприклад, Положенням про соціалістичний землеустрій вся земля була оголошена єдиним державним земельним фондом, що поклало початок впровадженню монополії державної власності на землю, яка принесла чимало проблем в використанні земель;

З 1922 р. почалася кодифікація земельного законодавства, що мала на меті «створити стрункий, доступний розумінню кожного хлібороба звід законів про землю». Кодифікація була здійснена на союзному рівні прийняттям Загальних засад землекористування і землеустрою.

Правове регулювання земельних відносин в руслі соціалістичних принципів йшло з великими труднощами, оскільки реалізація таких принципів здійснювалася всупереч об'єктивним законам суспільства: не був задіяний особистий інтерес виробників сільгосппродукції, вони виключалися з механізму відносин власності, ставка робилася на примус, апелювання до свідомості суб'єктів правовідносин і т. ін. З не меншою складністю проводилася і робота щодо вдосконалення земельного законодавства. Наприклад, Основи земельного законодавства розроблялися з 1948 р., а були прийняті лише через 20 років.

В основі реформування земельного устрою лежала ідея пріоритетного становища великого державного господарства (радгоспу). Сільськогосподарська кооперація селянства – колгоспи – мала в подальшому трансформуватися в державні господарства [2, с. 50].

Реформа земельних відносин, що проходила в даний період, характеризувалася такими особливостями:

- зміцненням правового статусу радгоспів – державних сільськогосподарських підприємств;
- створенням умов для повного переходу до «комуністичного землеробства»;
- створенням і розвитком культурно-агрономічних центрів;
- організацією масової кооперації селянства в колгоспи і інші форми колективних господарств. Так, постановою ЦВК і РНК СРСР від 01.02.30 р. «Про заходи щодо зміцнення соціалістичної перебудови сільського господарства в районах суцільної колективізації і по боротьбі з куркульством» місцевим органам давалося право «розкуркулення» великих селянських господарств, що заважають примусовій колективізації, аж до конфіскації їхнього майна і висилки у віддалені неосвоєні райони країни;
- наступом на приватний сектор землеробства. Наприклад, ст. 46 Положення про соціалістичний землеустрій забороняла робітникам або службовцям радгоспів заводити в господарствах власних тварин, птахів, городи;
- застосуванням переважно адміністративних методів державного керівництва, управління і регулювання земельних відносин. Так,

постановою РНК СРСР від 21.06.1945 р. «Про заходи щодо поліпшення ведення і освоєння сівозмін в колгоспах» колгоспникам нав'язувалися вимоги щодо ведення землеробства; постановою Ради Міністрів СРСР і ЦК ВКП (б) від 20.10.1948 р. «Про план пользахисних лісонасаджень, впровадження травопільних сівозмін, будівництва ставків і водойм для забезпечення високих і сталих врожаїв у степових і лісостепових районах Європейської частини СРСР» встановлювалися примусові обсяги зазначених робіт, не рахуючись з економікою господарств;

– опорою на сумлінність людей без прив'язки до особистої зацікавленості в результатах виробництва. Лише після провалів задуманого проводилися відповідні коригування в законодавстві. Наприклад, в першому Примірному статуті сільськогосподарської артілі 1930 р. не були в належній мірі врегульовані питання оплати праці колгоспників, норм виробітку тощо. Лише в 1933 р. Наркомзем СРСР видав постанову «Про примірні норми виробітку в 1933 році» та «Про оцінку в трудоднях різних сільськогосподарських робіт в колгоспах»;

– різкою невідповідністю між інтенсивністю державних заходів (часом марнотратних) з регулювання землекористування та малоефективними результатами сільгоспвиробництва. Це змусило змінити тактику державного управління сільським господарством. З 1955 р. до колгоспів і радгоспів стали доводитися плани (які відігравали роль закону, обов'язкового до виконання) лише за обсягом державних закупівель сільськогосподарської продукції. Планування ж сільгоспвиробництва (визначення структури посівних площ, технології виробництва і т. ін.) було віднесено на розсуд самих сільгосппідприємств;

– консерватизмом і бюрократизмом методів регулювання земельних і сільськогосподарських відносин. Наприклад, в 1960-1980-і рр. були прийняті спеціальні постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР, які зобов'язали неухильно виконувати постанову від 09.03.1955 р. «Про зміну практики планування сільського господарства», яка вимагала притягати до відповідальності винних у порушенні цієї постанови посадових осіб.

– порочністю всієї системи соціалістичних відносин, що довів провал реформ 1953 р., 1965 р., Продовольчої програми 1982 р., впровадження внутрішньогосподарських методів підвищення продуктивності сільськогосподарського виробництва. Потрібна була радикальна реформа не тільки земельного, а й усього суспільного устрою, демократизація суспільства.

Повернення до ринкових відносин в землекористуванні почалося з 1987 р, коли після тривалої заборони була, нарешті, запроваджена можливість орендних відносин в землеробстві, а також вільної кооперації громадян [3, с. 89].

Незважаючи на перешкоди, які чинили реформам, вони зріли, щоб проявитися в нормативних актах, що розкріпачили земельні та господарські відносини в країні. Радикальний перелом настав в 1991 р.

з набуттям Україною суверенітету і початком кардинальної земельної реформи.

Список використаної літератури

1. Хміль І.В. Декрет про землю 1917 [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 2: Г – Д / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – К.: В-во «Наукова думка», 2004. – С. 478. – Режим доступу: http://www.history.org.ua/?termin=Dekret_pro_zemlyu_1917
2. Ерофеев Б. В. Земельное право / Б. Ерофеев // Підручник для вузів. – 2001. – С. 367.
3. Баран В. Поглиблення кризи колгоспного ладу / В. Баран, В. Даниленко // Історія українського селянства. – 1995 – С. – 485.

Тетяна ХМІЛЬ

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

«М'ЯКІ ТЕХНОЛОГІЇ» ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Серед сучасних теоретичних підходів політології та державного управління заслуговує уваги концепція влади, згідно з якою вона розуміється як авторитет, визнане лідерство і вплив. Саме так трактується концепція влади Т. Парсонса, основоположника структурного функціоналізму. За Парсонсом, влада становить цінність не сама по собі, але внаслідок властивої тільки їй функції? завдяки згоді членів суспільства легітимізувати лідерство, вона дає власникам відповідного статусу мандат на ухвалення рішень і формування політики від імені товариства. Парсонс першим підкреслив «символічний» аспект влади, чітко відокремивши його, як такий, що перебуває в абсолютній залежності від довіри громадян. Шляхом його формування є систематична взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства в процесі прийняття управлінських рішень.

За словами відомого німецького державного і політичного діяча Д. Штюдемана, поняття цивільне або громадянське суспільство позначає основний принцип демократії: під державою і суспільством мається на увазі співтовариство зрілих громадян, які самі спільно визначають свою долю. У вужчому сенсі громадянське суспільство визначається як демократична форма самоорганізації суспільства, незалежно від держави і поза ринком. Відповідно до пропонованого визначення держава і громадянське суспільство не протистоять одне одному, навпаки, доповнюють систему управління сферою самоорганізації громадян,

відповідно власних інтересів. Головні ознаки, що характеризують громадянське суспільство – це рівень розвинення його інститутів, стан та форми громадянської активності, а також стала система цінностей (від групового егоїзму до переваги громадянських цінностей, що заохочують до суспільно-значущої діяльності). Сучасна демократична держава не може ігнорувати існування цієї потужної соціальної сили, здатної суттєво вплинути на характер та методи державного управління. Відсутність уваги до суспільних інтересів та настроїв, прихованого протестного руху, відсутність відкритого діалогу може привести до прямого конфлікту, вирішення якого може бути радикальних форм.

В новітній історії України мають місце багато прикладів загострення відносин між стихійно створеними або сталими громадськими групами, організаціями, об'єднаннями і державною владою різних рівнів. Форми протесту у більшості випадків відповідали конституційному праву громадян на мірні зібрання, але іноді набували рис порушення громадського порядку. Причиною подібних ситуацій є:

- відсутність сталої традиції соціальної участі та публічної політичної діяльності;
- теоретичні концепти протилежності держави та громадянського суспільства;
- антиетатистська політична культура населення як наслідок тотальної недовіри органам влади;
- брак повноважень органів місцевого самоврядування;
- недостатність існуючих механізмів взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, метою яких є досягнення компромісу, публічних домовленостей, узгодження інтересів.

Вважаємо, що сьогодні сама діюча влада в Україні зацікавлена у зміцненні взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства з метою передачі певних повноважень (і відповідальності), оскільки це значно «розвантажить» державні органи від зайвих функцій. Але наскільки до цього готово саме громадянське суспільство? Враховуючі величезну різноманітність та спрямованість інститутів ГС (від політичних партій до добровільних пожежних дружин), необхідна певна уніфікація їх взаємодії з державною владою на основі м'яких політичних технологій.

На відмінність від жорстких політичних технологій, що орієнтуються на принцип інституалізованого примусу, м'які технології створюють приховані форми впливів, спираючись на систему соціокультурних, моральних, релігійних, норм та правил, звичаїв та забобонів, міфів та символів з використанням ЗМІ, освітніх практик, різноманітних форм соціального визнання, соціальних мереж тощо. Все це має слугувати формуванню доброзичливого ставлення громади на основі співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства, спілкування з певними спільнотами, експертним середовищем, лідерами суспільної думки, духовними авторитетами.

До м'яких технологій також можливо віднести удосконалення механізмів державного управління в напрямку створення своєрідної громадянської інфраструктури, яка визначена як сукупність політико-правових, організаційних, етичних механізмів, методів і нормативно-правових засобів, що використовуються для формування публічного простору, засобів і центрів комунікації, співпраці, узгодження інтересів, лобювання. Сама інфраструктура включає низку елементів: нормативно-законодавча база, порядок і процедури реєстрації, канали зворотнього зв'язку, дискусійні площадки для обговорення, інформаційні ресурси тощо. У цілому громадянська інфраструктура потребує подальшого розвитку з метою стимулювання громадської активності на основі лояльності та довіри владним структурам і державі взагалі.

Ігор ШЛАПАК

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Нормативно-правове забезпечення державної регіональної політики України є необхідною передумовою розвитку та економічного зростання регіонів. Доводиться констатувати, що реформування економічних відносин в Україні за роки незалежності здійснювалося несистемно, із значними законодавчими прогалинами, внаслідок чого відбулася руйнація територіальних зв'язків, спостерігаються значні диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів та їх диференціація за рівнями соціального розвитку і потужністю економічного потенціалу. З огляду на це, ефективне управління розвитком регіонів, що належить до пріоритетних завдань державного управління, потребує належного організаційно-правового забезпечення.

Правові умови регіонального розвитку повинні регламентувати наступні положення.

1. Регіональне управління належить до компетенції регіональних органів управління влади, передбачає надання їм необхідних для цього повноважень і надійних джерел фінансового забезпечення. Для цього необхідно визначити джерела і розміри фінансування місцевих територіальних підрозділів.

2. Діяльність суб'єктів господарювання на території регіону не повинна суперечити основним цілям регіонального управління та має бути спрямована передусім на задоволення потреб регіону.

3. Ефективність регіонального управління визначається зваженим проведенням державної регіональної політики.

У різні періоди становлення державної регіональної політики приймалася велика кількість нормативно-правових актів, зміст яких значною мірою був інтегрований у тексті Закону України «Про засади державної регіональної політики». Зокрема, крім названого Закону України, законодавство з питань державної регіональної політики складається із: 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 [2].

На сьогодні в нормативно-правову базу стосовно механізму державної регіональної політики, крім викладених вище нормативно-правових актів, також входять: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунальне господарство України, Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку.

Із прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» визначено правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики, а поняття «державна регіональна політика» набуло законодавчого закріплення.

Важливість Закону України «Про засади державної регіональної політики» полягає в тому, що, по-перше, в ньому визначено та закріплено правову основу формування та реалізації державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України; по-друге, створено правову та концептуальну базу, що визначатиме алгоритм діяльності держави та інших суб'єктів публічного права.

У 2016 - 2017 р. спостерігається незначне оновлення та розширення нормативно-правової бази щодо регулювання розвитку регіонів. Так, у 2016 р. було внесено зміни до Бюджетного кодексу України стосовно формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, 8 лютого 2017 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2021 рр., а 24 травня 2017 р. – План заходів з реалізації цієї стратегії [3], – законодавчі акти, які мають дуже велике значення для розвитку регіонів. Зокрема, Стратегією визначено нову чітку систему документів розвитку країни та регіонів, у яких встановлено необхідність взаємного узгодження стратегій розвитку регіонів та середньострокових бюджетних декларацій. У такий спосіб має забезпечуватися наявність достатньої кількості

коштів для фінансування розвитку регіонів та громад, їх ефективне витрачання. Цей важливий документ покликаний забезпечити фінансову стабільність, а головне – прогнозованість розвитку територіальних громад.

До того ж державна регіональна політика України спирається на нормативно-правові документи європейських інституцій, зокрема: Європейську хартію місцевого самоврядування; Європейську конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, а також додаткові протоколи до неї; Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту; спільне рішення Європейського Парламенту та Європейської Ради «Про Європейські групування з метою територіальної кооперації» та інші документи Ради Європи і Європейської Комісії.

Таким чином, у процесі аналізу виявлено значні суперечності у регулюванні адміністративно-територіального устрою країни, взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дублювання функцій на різних рівнях управління. Проте слід зазначити, що ухвалені законодавчі акти у сфері регулювання регіонального розвитку можуть лише опосередковано впливати на розвиток регіонів. Також, впровадження нових підходів до реалізації державної регіональної політики має забезпечити виконання Україною своїх зобов'язань перед Радою Європи в галузі розвитку регіональної та місцевої демократії, а також Резолюції та Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо України.

Список використаної літератури

1. Маєв А. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забезпечення / А. Маєв // Держ. управління та місц. самоврядування. – 2015. – № 2 (25). – С. 168 – 179.
2. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закон України від 05.лют.2015 № 156-УІІ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
3. План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017 – 2020 рр. [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. 24 трав. 2017 р. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=2500Ш05&cat_id=244276429.
4. Юрченко К. Г. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка [Електронний ресурс] / К. Г. Юрченко. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2458/>.

Павло ЩЕРБАКОВ

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

ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ

Ефективний розвиток малого та середнього бізнесу є суттєвою запорукою стабільного та сталого існування країни з ринковою економікою. Однак, на цьому шляху в Україні існує багато чинників, які негативно впливають на розвиток малого підприємництва, а саме: висока вразливість щодо несприятливих економічних та позаекономічних чинників; нестабільність доходів підприємств та зайнятих на них осіб; соціальна незахищеність працівників, що створює труднощі найму; висока вага особистісного чинника в управлінні та виробництві, що створює сприятливі умови для «тінізації» та криміналізації підприємств; недостатня методологічна забезпеченість (бухгалтерської діяльності, менеджменту, маркетингу тощо); складності в одержанні кредитів та нерозвиненість системи гарантій і страхування діяльності малих підприємств; нестача кваліфікованих кадрів, здатних працювати в умовах ринку; відсутність розгалуженої мережі організаційних і управлінських установ, які надають малим підприємствам різноманітні послуги на комерційній основі; причини бюрократичного характеру, що примушує засновників підприємств оббивати пороги численних інстанцій для збору підписів.

Поряд із зазначеними чинниками, розвиток малого підприємництва, гальмує також: недосконалість, нестабільність та суперечливість законодавчої бази, яка дуже швидко змінюється та приймається, в основному, у вигідних для окремих осіб цілях. Сюди також можна віднести велику кількість бюрократичних процедур, пов'язаних із заснуванням підприємства; обмеженість джерел фінансування, що є дуже болючою проблемою для підприємців; непопулярність альтернативних банківському кредитуванню джерел формування фінансових ресурсів, нерозвинутість їх інфраструктури; корупція і рекет. Високі податкові ставки, значна кількість перевірок з боку контролюючих органів стимулюють «тінізацію» малого бізнесу; недостатні державне стимулювання та підтримка з боку держави та місцевих органів влади; недостатня відповідна та якісна професійна підготовленість підприємців. Ряд науковців стверджують, що для того, щоб займатись підприємницькою діяльністю, необхідні певні особистісні риси, а саме: ініціативність, наполегливість, впевненість, цілеспрямованість, здатність переконувати і налагоджувати контакти, комунікабельність, творче і креативне мислення, інноваційність, орієнтація на якість та ефективність,

готовність йти на ризик, постійне самовдосконалення та саморозвиток; нерівні умови конкуренції; недостатній розвиток підприємницької інфраструктури. Поряд з існуючою інфраструктурою підтримки малого бізнесу необхідно створити мережу навчальних та консультаційних установ, які безоплатно займатимуться наданням інформаційних послуг особам, які хочуть започаткувати власний бізнес.

Саме всі ці проблеми є чинниками вразливості малих підприємств до економічних коливань та змін політичного середовища, ще не досягнувши достатньо високого рівня розвитку. Тому необхідно якомога швидше вжити виважених та послідовних заходів, які зменшуватимуть негативні фактори, які стримують розвиток малого бізнесу.

Головними напрямками державної політики щодо розвитку малого підприємництва мають стати: створення сприятливого середовища для започаткування і ведення бізнесу та забезпечення ефективної державної підтримки функціонування і розвитку малого підприємства.

В межах цих напрямів основними завданнями є: вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення; зменшення адміністративних бар'єрів для започаткування і ведення бізнесу; популяризація ідей підприємництва, стимулювання й підтримка ініціатив до самостійної підприємницької діяльності; активізація фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки; вдосконалення системи оподаткування; посилення інформаційного і ресурсного забезпечення; створення й розвиток суб'єктів інфраструктури; активізація інвестиційно-інноваційної діяльності МП; належне виконання національної та регіональних програм підтримки і розвитку підприємства.

За рахунок ефективної реалізації засад державної політики забезпечуватиметься досягнення товарно-споживчого, інвестиційно-інноваційного, інституційно-соціального ефекту від розвитку малого підприємства, які, відповідно, треба враховувати при оцінці наслідків реалізації фінансового механізму розвитку малого підприємства.

Реалізація запропонованих засад державної політики щодо фінансового забезпечення розвитку малого підприємства в Україні потребує запровадження завдань та заходів наведених нижче.

1. Створення сприятливого середовища для започаткування і ведення бізнесу.

1.1. Удосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення за рахунок:

- оприлюднення в засобах масової інформації проектів нормативно-правових актів. Проведення якісного аналізу їхнього впливу на діяльність малого бізнесу;

- лобіювання інтересів малого бізнесу в законодавчих та виконавчих органах влади;

- чіткий розподіл повноважень щодо регулювання діяльності малого підприємства відповідними органами виконавчої влади та усунення

дублювання їх функціональних обов'язків. Здійснення заходів щодо відстеження результативності регуляторних актів;

- спрощення механізмів проведення контролюючими органами планових перевірок. На наш погляд, актуальним і доцільним було б застосування адаптованих за кордоном методів контролю. Наприклад, зміна інспекторів під час проведення перевірок з метою виключення можливості застосування корупційних схем співпраці між ними та власником підприємства;

- здійснення аналізу зарубіжного законодавства щодо регулювання діяльності малого підприємництва та забезпечення відповідності національного законодавств – законодавству ЄС та СОТ.

1.2. Зменшення адміністративних бар'єрів для започаткування і ведення бізнесу:

- спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності;
- спрощення механізмів отримання дозволів, зокрема у сфері будівництва;

- вжиття антикорупційних заходів, контроль за дотриманням національного законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування й належним виконанням ними своїх функціональних обов'язків.

1.3. Популяризація ідей підприємництва, стимулювання й підтримка ініціатив до самостійної підприємницької діяльності:

- проведення лекційних занять з основ підприємницької діяльності підприємцями серед студентської молоді;

- запровадження конкурсів реалізації студентських бізнес-ідей, а також проведення конкурсів реалізації підприємницьких проектів серед жінок, та осіб з особливими потребами (інвалідів);

- активізація діяльності центрів зайнятості щодо реалізації програм започаткування бізнесу серед безробітного населення.

2. Забезпечення ефективної державної фінансової підтримки розвитку малого підприємства.

2.1. Активізація фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки:

- забезпечення реалізації програмно-цільового фінансування, фінансування у вигляді дотацій, субвенцій, державного кредитування, із залученням не тільки коштів держбюджету, але й коштів місцевих бюджетів;

- перегляд існуючих нормативних вимог щодо кредитного процесу, спрощення і стандартизація процедури розгляду заявок на отримання позики, та процесу видачі кредитів підприємцям (розробка загальних вимог для процесів кредитування усіма банками, стандартного переліку документів і т.д.), а також поліпшення якості банківського обслуговування шляхом застосовування прозорих та чітких умов щодо отримання кредитів;

- зниження облікової ставки НБУ та ставки рефінансування

банківських установ, а, відповідно, і зменшення відсоткових ставок за кредитами;

- збільшення термінів кредитування суб'єктів малого підприємництва;
- запровадження чіткого механізму страхування ризиків, в тому числі механізму державного гарантування для отримання кредитів малими підприємствами, за рахунок створення розгалуженої мережі державних гарантійних фондів, товариств взаємного кредитування і взаємних гарантій;

- вдосконалення системи відшкодування частини відсоткових ставок за кредитами, наданими суб'єктам малого підприємництва на фінансування інноваційної діяльності;

- становлення та налагодження системи «start up» кредитування (кредити «з нуля») малого підприємництва;

- розвиток і популяризація альтернативних форм фінансування, гнучких фінансових технологій та, водночас, конструктивних способів ведення підприємницької діяльності, які поєднують інтереси великого і малого підприємництва;

- зростання кількості банків, які сприяють мікрокредитуванню малого бізнесу, диверсифікація кількості пропонованих продуктів з кредитування малого бізнесу;

- запровадження заходів стимулювання банківських установ, які надають позики суб'єктам малого підприємництва, наприклад, пільгове оподаткування прибутків, отриманих в результаті надання позик малому бізнесу;

- активна участь вітчизняних малих підприємств у програмах підтримки підприємництва міжнародними організаціями;

- налагодження механізмів реалізації та забезпечення участі малого бізнесу у державних закупівлях. Нині в Україні сектор державних закупівель характеризується корумпованістю, відсутністю конкуренції, прозорості процесів державних замовлень. Тому вважаємо необхідним встановлення обов'язкового відсотка участі малих підприємств у таких закупівлях, забезпечення безперешкодного доступу до інформації про їх здійснення, спрощення процедур участі у тендерах, забезпечення контролю за проведенням аукціонів;

- формування державних фондів, створення спеціальних фінансових установ – недержавних фондів підтримки підприємництва, стимулювання громадських та фінансових організацій, напрямами діяльності яких є підтримка малого підприємництва.

2.2. Вдосконалення системи оподаткування малого підприємництва:

- автоматизація механізмів реалізації податкової політики; запровадження податкової історії платників;

- встановлення ефективної комунікації між працівниками податкових органів та власниками підприємств, інформування підприємців про законодавчі зміни у податковій сфері чи застереження у діяльності,

наприклад, за допомогою розсилки sms-повідомлень, e-mail листів;

- запровадження податкових знижок, урізноманітнення методів стимулювання сплати податків. Так, скажімо, доцільним було б застосовувати знижку у вигляді відсотка від ставки ЄП у разі якщо він сплачується авансом на рік. Такий метод широко розповсюджений у Болгарії;

- скорочення часу платників податків на дотримання податкового законодавства шляхом спрощення і оптимізації процедур обчислення та сплати податків, вдосконалення форм звітності та систем електронної звітності;

- стабілізація податкового законодавства, в тому числі заборона зміни форми звітності більше, як один раз на рік;

- перехід на подачу річної звітності для усіх груп платників ЄП;

- зменшення навантаження на бізнес шляхом зменшення ставок ЄСВ.

2.3. Посилення інформаційного та ресурсного забезпечення:

- надання консультаційних послуг суб'єктам господарювання з питань змін у законодавстві;

- створення баз даних щодо рухомого та нерухомого майна та забезпечення доступу до них суб'єктів малого підприємництва;

- надання в оренду виробничих приміщень, потужностей, які звільняються в результаті ліквідації і реорганізації підприємств;

- задоволення потреб МП у трудових ресурсах шляхом забезпечення підвищення кваліфікації працівників та стимулювання прийняття на роботу випускників ВНЗ.

2.4. Створення й розвиток суб'єктів інфраструктури:

- створення консультаційних центрів, які надаватимуть інформаційно-аналітичну підтримку у момент започаткування, функціонування, стимулювання, а у разі потреби – припинення діяльності, шляхом створення у цих установах відділів, орієнтованих на відповідні види економічної діяльності (згрупувати однотипні процедури за галузями відповідно до КВЕД). Нині таку інформацію можна знайти в Інтернеті, зокрема на сайтах Держпідприємництва та Українського фонду підтримки підприємництва. Однак зазначені джерела не надають інформацію, яка стосується підготовчого етапу до підприємницької діяльності, а саме: стану та кон'юнктури ринкового середовища, в якому підприємець планує здійснювати свою діяльність; законодавчого регулювання обраного виду та предмета підприємницької діяльності; особливостей вибору організаційної структури та форми власності для створюваного бізнесу;

- підвищення професійних навиків працівників об'єктів інфраструктури, які зможуть надати консультацію стосовно мінімізації витрат підприємницької діяльності, наприклад, що стосується доступу до електроенергії, водопостачання та інших ресурсів;

– створення Інтернет-порталу, можливо, на базі Держпідприємництва, де міститиметься уся інформація стосовно організаційної, інфраструктурної, фінансово-інвестиційної, інноваційної підтримки, розміщення інформації про проведення тендерів на отримання державних замовлень. Доцільним, на наш погляд, було б також розміщення інформації про інвестиційні проекти, які мають право брати участь у конкурсі підприємницьких проектів. Таким чином, буде забезпечуватися вільний доступ інвесторів до необхідної інформації, що сприятиме швидкому пошуку вкладника та ефективній реалізації проекту.

2.5. Активізація інвестиційно-інноваційної діяльності малого підприємництва:

– розвиток інфраструктури ринку інвестицій за рахунок створення розгалуженої мережі інноваційних менеджерів, інноваційних фінансових установ, інноваційних банків тощо;

– створення умов захисту державою вітчизняних та іноземних інвесторів та залучення іноземних інвесторів з метою реалізації та фінансування українських проектів;

– сприяння інноваційній активності та розвитку венчурних фондів;

– сприяння присутності малих підприємств на зовнішніх ринках.

Отже, з метою підвищення ефективності фінансового механізму розвитку малого підприємництва в Україні доцільно реалізувати зазначені заходи, які є логічно обґрунтованими. Вони повинні бути вжиті у процесі проведення державної регуляторної політики в межах реалізації заходів Національної та Регіональних програм сприяння розвитку малого підприємництва в Україні.

СЕКЦІЯ 5

Правові основи формування та реалізації національної антикорупційної політики

Юрій АНГЕЛОВ

здобувач кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ

РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Сучасна державна політика у сфері запобігання корупції потребує системного підходу, чітко визначених пріоритетів та належного правового забезпечення в особливих умовах державотворення, обумовлених низкою факторів. По-перше, важливим складником виступає інституціональний аспект антикорупційної політики, визначений як розширенням публічних інститутів у сфері реалізації такої політики, а також формуванням спеціалізованих державних правоохоронних та адміністративних органів управління; по-друге, суттєвим розширенням правового поля.

Ігнорування хоча б однієї з цих складових суттєво знижує ефективність протидії корупційним проявами 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 обумовлена процесом становлення правової держави в Україні, необхідністю вирішення проблеми визначення шляхів трансформації системи органів судової влади, раціоналізації діяльності правоохоронних органів. Адже Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» визначила державну політику у сфері запобігання корупції як одну з ключових сфер реформування, й при цьому комплексно поєднала питання реформування судової влади, правоохоронних органів, створення

спеціалізованих державних установ щодо запобігання корупції. високий рівень корупції в Україні зумовлений фактичною інституціоналізацією корупційних відносин [1]. 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.

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. Разом з тим, ефективні заходи щодо запобігання корупції у судовій системі та системі правоохоронних органів виступає найважливішою складовою всієї антикорупційної політики держави.

Законодавча база протидії корупції почала формуватися тільки на початку 1990-х років, що й обумовило її дослідження в сучасний період реалізації системних реформ. Важливо нині теоретично визначити причини низької ефективності запобігання та протидії корупції в умовах судової та правової реформи, напрацювати дієвих заходів протидії корупції в Україні. Також важливо виділити критерії протидії корупції в окремих зарубіжних країнах, за якими можна порівнювати ефективність їх впливу на загальний рівень корупції. Вважаємо, 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 пряма залежність між економічним рівнем розвитку держави та рівнем корупції в країні – чим вище такий рівень, тим менший рівень корупції. Посилення ролі населення і громадських організацій у сфері протидії корупції, політична воля уряду для проведення відповідних реформ є важливими чинниками, які мінімізують корупцію в державі.

Перезавантаження системи запобігання та протидії корупції, що триває в нормотворчій площині, потребує якнайшвидшого впровадження вже законодавчо закріплених положень у сфері правозастосування, зокрема в діяльності правоохоронних, антикорупційних та інших інституцій публічного права. З огляду на запровадження Комплексу спеціальних заходів щодо протидії корупції, згідно з Планом дій Європейського Союзу з реалізації антикорупційної ініціативи в Україні, останніми роками вдалося прийняти низку важливих законів, спрямованих на посилення відповідальності за правопорушення цієї категорії. Приведення національного законодавства відповідно до визнаних європейських стандартів сприяє його гармонізації з нормами

міжнародного права, уніфікації та реалізації на внутрішньодержавному рівні.

В Україні, як і в усьому світі, корупцію віднесено до головних політичних, економічних і соціальних проблем. Вона визнана одним із найзагрозливіших явищ сучасності, що здатне мотивувати позанормативну діяльність органів державного управління, гальмувати економічний розвиток, 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 корупції з боку держави та суспільства вона здатна до поширення та вкорінення в суспільних відносинах і в державній системі загалом.

Ситуацію ускладнює й використання у назві нормативно-правових актів різних термінів: «запобігання», «протидія», «боротьба», й при цьому як правило у тексті ці терміни використовуються разом. У найбільш широкому розумінні усі ці терміни можна використовувати як синонімічні, оскільки вони позначають особливий напрямок суспільної діяльності, що має на меті протистояння такому суспільно небезпечному та руйнівному явищу як корупція, шляхом виявлення та ліквідації її проявів, усунення її негативних наслідків, покарання винних у вчиненні корупційних дій осіб, встановлення та усунення її чинників. Саме тому в сучасних особливих умовах державотворення необхідно сформулювати принципово нову концептуальну модель державної політики у сфері протидії корупції, що буде базуватися на європейських стандартах доброчесності та транспарентності, враховувати національні традиції та досвід протидії корупції, визначатиме нові принципи діяльності органів влади.

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

2. Новак А. Феномен корупції в системі публічного управління: сучасний зміст та методологічні засади дослідження / А. Новак // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Електронний зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – 2018. – № 1. – Режим доступу: [http://http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(18\)/index.html](http://http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(18)/index.html).

Ольга АНТОНОВА

д.держ.упр., доцент,

вчений секретар ДРІДУ НАДУ

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Реформування систем державного управління спрямоване на подолання інертності, консервативності управлінських процесів і традицій, водночас із збереженням цінностей професійної діяльності. Особливо актуалізується необхідність оновлення державного апарату в контексті підвищення ризику корупційних правопорушень у соціальних відносинах та, відповідно, державно-управлінській діяльності. Ця соціальна обумовленість адміністративних взаємовідносин з суспільством вимагає постійного оновлення з метою адаптації інертно-консервативних систем державного управління до динамічних умов та вимог суспільства. Відповідно до думки російського реформатора початку ХХ ст. П. А. Століпін, ніколи жоден уряд не зможе здійснити будь-якої роботи, не тільки репресивної, але і утворюючої, якщо не володітиме досконалим апаратом виконавчої влади. У такий спосіб ми бачимо необхідність постійного оновлення та адаптації організаційної, структурно-функціональної, інституційної складових державного управління для попередження виникнення корупційних правопорушень.

Професіоналізація інституту державної служби в умовах реформування особливо актуалізує питання, пов'язані з вибором, розробкою та втіленням стратегій, постановкою цілей, належним та свідомим упровадженням, своєчасним коригуванням стратегій на відповідність соціальним реаліям та запитам суспільства. Реалізація національної стратегії розвитку «Україна – 2020» неможлива також без постійного оновлення ключового суб'єкта змін – державної служби. Формування професійних компетентностей, зокрема стратегічної, державних службовців не може перебувати поза межами сучасного суспільства, обумовленого історичними та правовими традиціями, уявленнями, цінностями, нормами соціального поведіння. Уповільнене впровадження реформ та непереконливі результати антикорупційної політики в сучасній Україні зазвичай пов'язують з бездіяльністю або ігноруванням фактів, політичним впливом та корпоративною запорукою, кумівством, правовою й економічною незахищеністю громадян, їх правовою неосвіченістю. Відповідь на ці виклики полягає у приведенні у відповідність державного апарату запитам суспільства. Таким чином, в умовах трансформації не тільки управлінського апарату, але й правових норм, правил здійснення професійної діяльності, відроджуються архаїчні звичаєво-правові норми (М. Гримич). Отже, коли чинне законодавство

швидко змінюється, є складним і незрозумілим, набувають значення професійні звичаї та навички, управлінські традиції, що підтримуються та розділяються професійною спільнотою на соціокультурній та правовій основі. Звідси випливає, що не можна ігнорувати факт впливу правових звичаїв та необхідності інституційної підтримки цього звичаю.

Звичаєво-правова культура в Україні охоплює основні поняття природного права та суспільного договору, такі як: право власності та гарантія його захисту; звичаї та право розпорядження й використання майна (у тому числі управління загальногромадським майном); право наслідування; право на самоврядування. Історичний досвід, виходячи з розуміння цих основних прав, їх змістовного наповнення, обумовлює функціонування сучасного державного управління та професійної діяльності державних службовців України. Традиції вирішувати спірні питання «за давнім законом» та за справедливістю в Україні зазвичай описуються як «пошук правди по світу». А отже, відсутність «писаного права», його часта зміна, незрозумілість або принципова незгода із чинним законом сформувалося у певний звичай в суспільстві його суб'єктивно тлумачити або ігнорувати, слідуючи за звичаєм. Тому звичай ігнорувати писане право спостерігається і в історії, особливо щодо дотримання пунктів різного плану політичних, економічних угод, укладання договорів і так далі, тобто відсутній захист договірного права, того, що в Європі виник і розвився із захисту торговельних відносин.

Станове розшарування українського суспільства історично склалося й традиційно сприймається як встановлення регулюючого впливу держави на моделі соціальної поведінки за допомогою законодавства (як писаного права), що призвело до створення більш заможних станів суспільства за рахунок дотримання чинного законодавства іншими членами суспільства. Право закріплює панівні відносини, які вже склалися в суспільстві, сприяє виникненню та формуванню нових відносин, для яких уже настали об'єктивні передумови, упорядковує і розвиває існуючі відносини, усуває відносини, які суперечать інтересам суспільства, держави, особи. Система загальнообов'язкових, формально визначених правових норм, установлених та забезпечених державою і спрямованих на врегулювання суспільних відносин характеризується серед інших ознак виникнення з потреб та інтересів суспільства і реальних умов життя людей, незалежно від волі й свідомості окремих осіб. Це офіційне державне визнання соціально-правових домагань громадян, організацій, соціальних груп на реальні можливості і блага. Сутність офіційного визнання полягає в отриманні можливості трансформувати їх у суб'єктивні права. Так, розводяться норми звичаїв та норми традицій. Якщо перші сформувалися як правила поведінки у суспільстві й у результаті їх багаторазового застосування стали звичною природною життєвою потребою людини, то другі – найбільш узагальнені та стабільні правила поведінки, виникають у результаті підтримки

вивіренних часом устоїв у певній сфері життєдіяльності суспільства.

Отже, основною метою сучасного розвитку суспільства і держави є підтримка гармонійного функціонування процесів обміну, розподілу, без застосування примусу і із зменшенням супутніх витрат на правове оформлення відносин між громадянами. Іншими словами, йдеться про необхідність створення рівних можливостей та умов доступу до суспільних благ, виникнення яких зобов'язане зусиллям більшості членів суспільства. Таким чином, соціальна обумовленість, що покладена в основу права, дозволяє йому бути гнучким та більш здатним до адаптації, проте звичай нерідко випереджає закон у плані модернізації регулювання соціальних відносин, бо відбувається зміна не тільки в соціальних стосунках, проте й у визнанні нових форм загальноприйнятних моделей поведінки в суспільстві.

Збереження суспільних (або панівних в суспільстві) відносин безпосередньо пов'язане з правовим закріпленням набутих соціально-станових статусів та прав, проте в умовах частоті зміни, нерозуміння, неоприлюднення офіційних законів склався звичай ігнорувати, суб'єктивно тлумачити або виконувати їх частково, у тому числі тими, хто має стояти на захисті державних та громадських інтересів. З цього логічно витікають сучасні положення та норми українського законодавства щодо бездіяльності та неналежної діяльності державних службовців та слабка дієвість антикорупційної політики. Це пояснюється тим фактом, що в умовах реформування сучасного державного управління в Україні незрозумілими та невиписаними залишилися як моделі соціокультурної поведінки державних службовців, санкціоновані державою, законами та підтримувані громадською думкою, так і рамки правової поведінки, які не завжди відповідають морально-етичним настановам, звичаям, уявленням суспільства щодо посадовців. Така соціальна обумовленість існуючої ситуації створює великий розрив між проголошеними (ідеальними) цінностями, цілями та реальними. Виникає стратегічна невідповідність реформування системи державного управління з державним апаратом дійсним запитам суспільства.

Еволюція права у сфері договірно-зобов'язальних відносин свідчить про звичаєвість та переважну важливість для українців натурального обміну. Натуральний обмін і досі залишається домінуючою формою суспільної взаємодії в Україні внаслідок складних соціально-економічних умов та є предметом антикорупційних розслідувань професійної діяльності державних службовців України. Ураховуючи вищевказані особливості української звичаєво-правової культури слід звернути увагу на необхідність розробки та впровадження адміністративно-управлінських звичаїв, традицій у професійне навчання державних службовців, зокрема під час формування стратегічної компетентності як складових посилення антикорупційної політики. Основну увагу при цьому слід приділити трьом складовим – подолання стратегічних

невідповідностей, автоматичність та невідворотність покарання та створення рівних можливостей та доступу як до благ, так і до посад державної служби.

Інна АРШАВА

*к.держ.упр., приватний нотаріус,
м. Дніпро*

ОКРЕМІ СКЛАДНИКИ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІАТУ В КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВИ

Розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вимагає розробки теоретико-методологічних засад і практичного обґрунтування концепції реформування державного управління в Україні. При цьому визначальними характеристиками реформування є реалізація сучасних принципів управління, забезпечення політичної стабільності, раціональне поєднання процесів становлення соціальної, правової держави та громадянського суспільства. В умовах трансформації українського суспільства одним із головних напрямів сучасного державотворення є формування системи державного управління, яка б максимально відповідала усталеним стандартам правової держави, забезпечувала реалізацію прав та свобод громадян. За таких умов особливого значення набуває розробка теоретико-методологічних засад державного управління розвитком нотаріату як важливого чинника проведення конституційної, адміністративної та судової реформ, спрямованих на ствердження нових, дієвих форм державно-управлінської діяльності щодо захисту законних прав громадян.

Разом з тим, рівень корупції в Україні вимагає посилення ролі органів нотаріату, а формування та реалізація національної антикорупційної політики вимагає конкретизації впливу органів нотаріату на створення правової основи публічного управління. Адже запровадження інституту посередництва, становлення різних форм та засобів діяльності об'єднаних територіальних громад формує новий комплекс викликів і загроз у контексті політики протидії корупції в публічному управлінні. Адже аналіз суспільно-політичних та соціально-економічних засад виникнення корупції в Україні засвідчив: по-перше, недостатню визначеність, непослідовність і поверховість у процедурі формування, а у подальшому – реалізації антикорупційної політики, що породжує у правопорушників відчуття безкарності. По-друге, надзвичайно широкий інституціональний контент протидії корупції поступово перетворює протидію корупції на закриту адміністративну систему, яка починає набувати рис автономії у державі та закритості для суспільства. По-третє, відсутність державної ініціативи й необхідних

організаційних заходів щодо створення суспільних формувань, незалежних недержавних структур для підвищення активності населення в боротьбі з корупцією провокує вузько спрямований підхід до розуміння протидії, тобто спрямованої не на явище корупції, а на її прояви.

Державне управління нотаріатом спрямоване на створення умов для професійної діяльності нотаріусів щодо ефективної реалізації норм права фізичними та юридичними особами в усіх сферах суспільного життя, захисту їх законних інтересів шляхом надання правочинам публічної довіри та посилення доказової сили документів, захисту права осіб від можливих порушень законних інтересів у майбутньому, тим самим утворюючи між ними стабільні й передбачувані відносини. Тобто нотаріат у правовій системі демократичної держави виступає як публічний орган безспірної цивільної юрисдикції та превентивного правосуддя, створюючи умови для піднесення суспільного розвитку та всієї системи державного управління на якісно новий рівень функціонування. Удосконалення державного управління розвитком нотаріату передбачає вирішення не лише локальних питань щодо зростання результативності діяльності цього важливого інституту, але й стратегічної державотворчої проблеми раціоналізації правового забезпечення влади.

В Українській державі місце та функції нотаріату у системі взаємин громадянина, держави та суспільства визначається, насамперед, чинним правовим полем сучасної України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про нотаріат» нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати від імені держави права й законні інтереси громадян та юридичних осіб, а також факти, що мають юридичне значення, а крім того, вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності та безспірного характеру [1].

Слід підкреслити, що останнім часом функція порадиництва, консультування й надання правової допомоги набуває все більшого значення, що зумовлено утвердженням забезпечення прав і свобод людини як головного конституційного обов'язку сучасної української держави. Такий стан речей частково обумовлений орієнтацією українських нотаріусів на латинську школу нотаріату, де нотаріуси зазвичай беруть безпосередню участь у підготовці контрактів, виступаючи як радники сторін, прагнучи виключити саму можливість появи правових суперечок у подальшому. Тому, учиняючи будь-які нотаріальні дії і приймаючи юридично значущі рішення у формі свідоцтва чи посвідчувального напису, нотаріус повинен здійснювати ґрунтовний аналіз правової ситуації, виходячи з якого, він має можливість консультативно впливати на осіб, що звернулися за нотаріальною послугою, корегувати їх правову поведінку,

правосвідомість та розвитку їх правової культури. Адже саме зростання рівня правової культури зменшує рівень корумпованості в українському суспільстві.

Інша справа, будучи складником правової системи держави, нотаріат водночас виступає і як інститут громадянського суспільства, оскільки являє собою самокеровану професійну спільноту нотаріусів, що здійснюють від імені держави функцію захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, держави й суспільства шляхом вчинення нотаріальних дій, що ґрунтуються на принципах професіоналізму, неупередженості та незалежності. При цьому провідна ціль нотаріальної діяльності – забезпечення і захист прав і законних інтересів не тільки громадян і юридичних осіб, але держави і суспільства в цілому.

Унікальність нотаріату як інституту громадянського суспільства, що має делеговані державою повноваження по виконанню бодай однієї з його функцій, дозволяє йому органічно поєднувати захист як приватних, так і публічних інтересів, не протиставляючи ці інтереси один одному. При цьому сферою нотаріальної діяльності слід вважати безперечну юрисдикцію, здійснювану переважно у галузі цивільного обороту, а також у суспільних відносин, регульованих іншими галузями права. Аналізуючи еволюцію інституту нотаріату в протязі майже 30 років українського державотворення, фахівці звертають увагу на те, що досить виразно спостерігається тенденція до неухильного посилення ролі нотаріуса в економічному та соціальному житті незалежної української держави. Зазначене свідчить про поглиблення наукових розвідок щодо досягнення феномену нотаріату. Держава, будучи зацікавленою в дотриманні законності і забезпеченні рівного захисту прав усіх громадян, наділяє виключно саме нотаріусів обов'язками з реалізації публічного інтересу. При цьому нотаріус за своїм статусом є незалежний і неупереджений, володіє даними йому державою владними повноваженнями, що забезпечує йому можливість примусити до виконання своїх рішень. Водночас для забезпечення балансу приватних і публічних інтересів, сприяння розвитку стабільного і безконфліктного цивільного обороту в цілому, дотримання вимог законності до статусу сучасного українського нотаріуса додається нова грань, яка полягає в можливості бути офіційним представником громадян і юридичних осіб у взаємостосунках з державою, а також, що особливо важливо, виступати органом превентивного правосуддя.

Саме тому роль інституту нотаріату виступає дуже важливою в умовах формування нової моделі антикорупційної політики, яка базується на поєднанні зусиль держави, інститутів громадянського суспільства та громадян.

1. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. 3425-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

Наталія БАЗАВЛУК

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

РЕГІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Значним досягненням України в 2017 – 2018 рр. стало збереження макроекономічної стабільності, забезпечення подальшого економічного зростання та продовження системних інституційних реформ, при цьому сфери реформування, в яких досягнуто помітного успіху: охорона здоров'я, пенсійна, освітня реформи, реформа державного управління, децентралізація є однією з найуспішніших на сьогодні реформ в Україні та такою, що наближається до успішного завершення. На цьому тлі національна антикорупційна політика характеризується досягненнями та певними суперечностями. Так, здійснюються заходи із дерегуляції бізнесу, змінена система державних закупівель, посилено вимоги щодо декларації майна державних чиновників. Фактично сформовано державну антикорупційну вертикаль: функціонують Національне агентство запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, законодавчо закріплено формування Вищого Антикорупційного Суду.

Водночас, варто вказати на певні суспільні протиріччя, що поступово трансформуються у певних суперечностях публічного управління, що мають взаємний вплив. По-перше, у суспільстві не сформовано усталеного негативного ставлення до корупції, більше того, досить часто мова йде про соціально прийнятний (мінімальний) рівень корупційності у сфері публічного управління. По-друге, законодавчі норми у сфері регулювання національної антикорупційної політики є достатньо суперечливі, й при цьому залишаються досить дискусійним у професійному та експертному середовищі. По-третє, інституціональна взаємодія суб'єктів запобігання корупції залишається предметом суспільного обговорення, є досить умовною, при цьому мова йде про систему органів влади: 1) органів влади, створених виключно для реалізації національної антикорупційної політики; 2) органів влади, що здійснюють окремі повноваження у сфері запобігання корупції; 3) органів влади, що здійснюють загальне управління на центральному та регіональному рівні; 4) органів влади, що забезпечують розробку та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Разом з тим, фактично недослідженими виступає регіональний рівень протидії корупції як певний функціонал, що характеризує здатність системи публічного управління забезпечити реалізацію антикорупційної політики на всіх рівнях, у тому числі – регіональному.

На нашу думку, суперечливість оцінювання результатів та наслідків реформ обумовлена їх короткотривалим перебігом, що не дозволяє вірно сформулювати стратегічну мету реформування. Водночас, відсутність концептуальних розробок у сфері реформування та науково обгрунтованого стратегічного реформування, наявних стратегічних документів, що містили б передбачення власні умови та можливості, аналіз зарубіжного досвіду. За відсутності таких складових реформування публічно-управлінська діяльність може мати дискретний характер, низьку ефективність, і як наслідок, формувати закрити адміністративну систему, в межах якої реформування має перманентний характер. Вирішення такої системної проблеми в публічному управлінні має спиратися, на думку Н. Нижник, на три принципи: перший – розподіл функцій формування і реалізації певної політики; другий – зміна статусу посадових і службових осіб, законодавче закріплення такого статусу (за відсутності поняття «прирівнені за статусом»); третій принцип – підвищення ефективності публічних послуг» [1]. Досвід протидії корупції – як вітчизняний, так і міжнародний свідчить, що ліквідувати її повністю як соціальне зло практично неможливо. Реальною метою антикорупційної політики повинно стати реальне зменшення рівня та локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси. В Україні корупція виступає однією із головних проблем, яка потребує невідкладного розв'язання. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації верховенства права, національній безпеці, становленню громадянського суспільства.

У той самий час аналіз розвитку антикорупційного законодавства в Україні, формування державної політики у сфері запобігання (боротьби, протидії тощо) свідчить про нерозробленість основ такої політики, зведення засад реалізації антикорупційної політики до формалізації у вигляді загальнонаціональних, регіональних, галузевих програм (програм, планів, стратегій, що характеризувалися узагальненим підходом, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з прийняттям законів. У цьому випадку мова йде про негативний контекст стандартизації, що полягала у застосуванні певних шаблонів, калькування антикорупційних заходів, що поступово призвело до відчуження національної антикорупційної політики і рівня правової культури та правосвідомості громадян, часткової бездіяльності координуючих і моніторингових органів, формальної участі громадянського суспільства в протидії корупційній злочинності. Саме тому основу антикорупційної політики має складати комплекс загальноновизнаних управлінських підходів до реалізації такої політики шляхом формування основних засад антикорупційної політики, визначення і нормативного закріплення понять, цілей і принципів; реалізації антикорупційної політики в діяльності по охороні прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, відновленню, у разі потреби, порушених прав; встановленню пріоритетних

сфер та системи заходів попередження корупції, а також визначення системи суб'єктів (їх повноважень) по реалізації антикорупційної політики; визначенні компетенції органів публічної влади національного, регіонального та місцевого рівнів у формуванні та реалізації антикорупційної політики; визначенні принципів та проведенні антикорупційної політики в правотворчій і правозастосовчій діяльності; зміцненню законності і правових основ функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; формуванні суспільної правосвідомості відповідно до визначених нормативними актами антикорупційних стандартів; формуванні основ міжнародного співробітництва в реалізації заходів антикорупційної політики.

На даному етапі актуальним виступає завдання завершення процесу створення необхідної законодавчої основи для вироблення і реалізації ефективної державної антикорупційної політики на основі імплементації міжнародних стандартів; завершення формування ефективної системи органів по боротьбі з корупцією; чітке розмежування повноважень між ними, посилення їх незалежності та неупередженості; забезпечення залучення широкого кола представників громадянського суспільства до процесів боротьби з корупцією на всіх рівнях управління. Разом з тим, базовим рівнем управління слід визначити регіональний рівень формування та реалізації антикорупційної політики, у межах якого доцільно вести мову про програмний підхід та важливість розробки регіональних програм реалізації антикорупційної політики.

1. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління: монографія / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 248 с.

Алла БАШТАННИК

*к. держ. упр., заступник директора
Дніпропетровського регіонального відділення
Національної школи суддів України*

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Суспільно-політичні та соціально-економічні трансформації, які відбулися в Україні у 1991 – 2018 рр., обумовили необхідність створення такої системи влади, яка б забезпечила ефективне управління державою, захист прав та законних інтересів громадян, належний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Важливо наголосити, що процес державотворення вимагає функціонування раціональних механізмів регулювання діяльності органів державної влади (далі механізмів регулювання, МРДОДВ). Аналіз історичного досвіду

формування таких механізмів регулювання базується на методології історичного аналізу, визначення етапів формування національних механізмів, отже дозволить визначити закономірності та тенденції розвитку державного управління у цілому.

З позицій розроблення теоретико-методологічних засад функціонування МРДОДВ варто особливу увагу приділити класифікації етапів становлення таких механізмів у контексті форм держави, сутності поняття «державна влада», а також взаємовпливу понять «суверенна, незалежна держава» і «національні механізми державного управління». Важливим аспектом дослідження виступає також визначення місця і ролі органу державної влади у процесі функціонування механізмів регулювання. Крім того, у сучасних умовах реформування системи державної влади в Україні потребує вирішення складна проблема аналізу та розробки моделей ефективного публічного управління. Такі моделі мають базуватися на раціонально побудованому механізмі регулювання діяльності органів влади в Україні. В умовах децентралізації влади важливо, по-перше, виокремити адміністративний аспект регулювання та обґрунтувати доцільність проведення комплексного аналізу впливу внутрішніх і зовнішніх факторів на ефективність функціонування існуючого механізму регулювання діяльності органів державної влади. По-друге, розробити комплекс адміністративних та організаційних механізмів регулювання діяльності органів державної влади в контексті Стратегії сталого розвитку «Україна–2020».

Теоретико-методологічне обґрунтування механізмів регулювання діяльності органів державної влади має базуватися таких засадах:

- визначення цілей завдань та функцій регулювання, виокремлення організаційного, правового та інших видів механізмів регулювання;
- напрацюванні цільових, функціональних та організаційних складових механізмів державного управління у сферах регулювання;
- вирішенні проблеми дихотомічної єдності понять «державне регулювання – регулювання діяльності органів державної влади (ОДВ)»;
- забезпечення результативності та ефективності функціонування суб'єктів та механізмів регулювання;
- формалізації взаємовідносин та взаємодії із громадськістю у системі державного управління тощо.

З 2014 року розпочався етап новітньої модернізації всієї системи влади, формування принципово нових механізмів регулювання, що відповідають європейським традиціям публічного адміністрування. Сучасний підхід до формування таких механізмів базується на виключно правовій регламентації діяльності органів влади, на конституційному регламентуванні реформування органів влади – Закон України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)» [1], «Про Вищу раду правосуддя» [2], «Про державну службу (нова редакція)» [3], «Про Національну поліцію» [4]. Особливі формування механізмів

регулювання у цей період регламентовані Законами України «Про очищення влади (люстрацію)» [5], «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [6].

Варто наголосити, що у сфері національної антикорупційної політики, наприклад, були сформовані спеціальні механізми регулювання. Це зокрема:

- 1) прийняття Закону України «Про запобігання корупції» [7];
- 2) створення Національного антикорупційного бюро України [8];
- 3) створення Національного агентства запобігання корупції;
- 4) створення спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 5) ініціатива Президента України, експертів та Генеральної прокуратури України та відповідно – створення Вищого антикорупційного суду.

Фактично у сфері запобігання корупції сформовано особливий, антикорупційний МРДОДВ (функціональний тип), в межах якого інтегровано функціонують інститути (органи) державної влади. При цьому власне антикорупційну діяльність здійснюють у загальному форматі МРДОДВ вищі органи державної влади, СБУ, суди, окремі міністерства (Мінюст, МВС тощо). Разом з тим, в Конституції України вживається термін «державні справи», який доцільно визначати таким чином, щоб не пов'язувати його виключно з формалізованими органами державної влади та з їх діяльністю. Це поняття має також бути віднесене до публічного врядування у зв'язку із здійсненням місцевого самоврядування. Інакше кажучи, навіть формально розмежовуючи власне державну владу і місцеве самоврядування, «державні справи» у даному випадку треба асоціювати з діяльністю як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. 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.

Саме тому на даний важливими визначити сутність і характерні риси національної антикорупційної політики, засади становлення та розвитку такої політики на основі дослідження проблеми виникнення корупції; проаналізувати понятійно-категоріальний апарат наукових досліджень у сфері формування національної антикорупційної політики; обґрунтувати роль спеціальних механізмів державного управління у сфері реалізації національної антикорупційної політики; дослідити механізми запобігання корупції в системі державного управління в країнах Європейського Союзу; на основі аналізу європейського досвіду

організації діяльності органів влади щодо боротьби з корупцією запропонувати напрями вдосконалення національної антикорупційної політики; розробити практичні рекомендації для органів влади щодо удосконалення антикорупційної політики.

Список використаної літератури

1. Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 року №1401-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
2. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 7 – 8. – Ст. 50.
3. Про державну службу (нова редакція) : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40 – 41. – Ст. 379.
5. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
6. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України 08 квітня 2014 року № 1188-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 23. – Ст. 870.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-УІІ // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-УІІ // Відом. Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

Віталій БАШТАННИК

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

Фаїр РАГІМОВ

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

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Державне управління як вплив держави на суспільні відносини у економічній, політичній, соціальній та духовній сферах нині з позицій системності характеризується актуальністю концепції внутрішньої політики держави, зокрема, у сфері запобігання корупції. Виступаючи самостійною складовою національного процесу демократичного

розвитку, антикорупційна політика Української держави, як і кожної цивілізованої країни, базується на національних інтересах і пріоритетах, нормах міжнародного права, особливостях становлення правової держави в Україні, загалом залишається незмінною з часу проголошення незалежності у 1991 р. Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Особливої гостроти набула проблема запобігання корупції, які створюють серйозну загрозу становленню України як суверенної, демократичної, правової держави. При цьому актуальність дослідження організаційно-правового аспекту формування національної антикорупційної політики в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС вимагає вирішення проблеми формування національної антикорупційної політики як складової загальнодержавного курсу на набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, принципам Європейського адміністративного простору тощо. Напрямами реалізації такого курсу виступає: по-перше, організаційне забезпечення інституціональних механізмів юридичного захисту фізичних та юридичних осіб від протиправних дій, напрямів реформування судової системи України; по-друге, напрацювання шляхів удосконалення системи судової влади, суттєвої корекції діяльності правоохоронних органів.

Корупція залишається однією з найбільш небезпечних соціальних проблем, а заходи, що вживаються для її подолання з боку держави, бажаного результату поки що не дають. Це значною мірою пояснюється тим, що: по-перше, діяльність уповноважених вести боротьбу з корупцією органів зосереджена переважно на виявленні правопорушень серед державних службовців або інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави; по-друге, низьким рівнем ефективності взаємодії органів влади, що функціонують в системі запобігання корупції; по-третє, недосконалістю процедур притягнення винуватих осіб до відповідальності за вчинені правопорушення; по-четверте, низьким рівнем довіри до влади з боку громадян та недосконалістю інформаційно-аналітичного забезпечення. Слід звернути увагу, що одним з пріоритетів «Стратегії–2020», що її презентував Президент України П. Порошенко 27 вересня 2014 р., є боротьба з корупцією, тобто серед ключових реформ глава держави називає антикорупційну реформу. Це є свідченням того, що проблема боротьби з корупцією є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою.

Корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Те, що декілька років тому здавалося неможливим, сьогодні стало реальністю, яка негативно впливає на всі сторони життя України. Корупція – складне антисоціальне

явище. Масштаби і наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного і поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації та розробки заходів щодо подолання.

Для України вирішення проблеми запобігання і протидії корупції в системі державної служби залишається одним з найактуальніших завдань державного управління, адже корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства. На сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Незважаючи на вжиті протягом останніх двох років організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися. На міжнародному рівні Україна залишається з репутацією надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями. Корупція має низку причин для свого виникнення й поширення в політичній, економічній, культурно-духовній, соціально-структурній організації суспільства. Але переважна більшість її наслідків відчувається в реальному соціальному житті, позначається на його рівні, ступені захищеності громадян, забезпеченості їх прав і свобод.

У 1995 – 2010 роках протидія проявам зловживання владним становищем посадових осіб здійснювалася на основі Закону України «Про боротьбу з корупцією». У 2011 – 14 діяли норми Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» разом із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». У 2014 – 2015 рр. було внесено суттєві зміни до комплексу заходів державного управління щодо формування засад антикорупційної політики. На початку 2014 року прогрес у прийнятті і впровадженні антикорупційного законодавства було проголошено одним з пріоритетів українського уряду. Адже прогрес у виконанні взятих Україною перед ЄС зобов'язань прямо впливає на долю Угоди про асоціацію, яку було підписано главами держав Європейського Союзу та Президентом України 27 червня 2014 року у Брюсселі. Отже, одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати та накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними тощо. Особливої актуальності це питання набуває коли мова йде про такий феномен як корупція, яка є істотним чинником поглиблення сучасної політичної та економічної кризи. Еволюційний розвиток держави і громадянського суспільства України являє собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних факторів: внутрішніх і зовнішніх, планомірних і стихійних, позитивних і негативних. У зв'язку з цим реалізація магістрального курсу

щодо формування демократичної, правової, соціальної держави потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних перетворень заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів, серед яких одним з найнебезпечніших є корупція.

Ефективність запобігання корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання. Протидія корупції є довгостроковим процесом, що має на меті її зменшення. Здійснюється вжиттям запобіжних заходів, спрямованих на криміногенні фактори й усунення сприятливих корупції умов, так і шляхом безпосереднього виявлення фактів корупції із залученням винних до юридичної відповідальності. Дії по попередженню корупції й боротьбі з нею необхідно доповнювати заходами щодо виховання населення в дусі нетерпимості до корупції, а також заходами, спрямованими на одержання підтримки громадян у проведеній органами публічної влади антикорупційної кампанії. Усі елементи національної антикорупційної стратегії повинні бути ефективно скоординованими таким чином, щоб позитивний ефект одного з них зміцнював ефект інших і навпаки.

Нині процес формування державного управління в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади, визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади, що безумовно знаходить свій прояв і в сфері формування національної політики протидії корупції. До напрямів реформування системи органів влади у цій сфері слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади. На сучасному етапі державотворення, в умовах модернізації владних відносин, зростання впливу і ролі регіональних рівнів управлінської діяльності відбувається формування принципово нового типу державного управління інтегрованої системи публічного управління, спрямованої на наближення до європейських стандартів демократичного врядування як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору, підвищення ефективності та якості державно-управлінської діяльності, реалізації правозабезпечувальної функції влади. У такому контексті До об'єктивних властивостей реформування державного управління належать також системність, єдність, безперервність, стабільність та керована гнучкість, коли влада виступає формою вираження суспільних інтересів разом із забезпеченням взаємозв'язку між окремими інтересами і ефективним управлінням. Європейський досвід свідчить, що основними критеріями

політичної організації суспільства з позицій формування антикорупційної стратегії є обов'язковість внутрішньої впорядкованості та організованості, оптимізація діяльності політичних партій як суб'єктів соціальної політики, визнання політичними партіями принципів демократичного консенсусу, формування цивілізованих публічно-владних відносин. Методологічний підхід щодо дослідження процесу реформування державного управління передбачає визначення необхідності запровадження поняття «інтегрована система публічного управління» у сфері запобігання корупції як термінологічного поняття науки державного управління. Таку інтегровану систему слід розглядати як систему суспільних відносин у межах реалізації державних та самоврядних адміністративних повноважень відповідно до Конституції та законів України, яка здатна адаптуватися до змін зовнішнього середовища і, відповідно, змінювати (трансформувати) якісні характеристики підсистем та елементів системи, а сам процес адаптації – як такий, що визначально забезпечує синергетичний ефект. Йдеться про становлення національної системи публічного управління, що інтегрує діяльність органів влади різних рівнів у процесі формування антикорупційної політики держави.

Олексій ГАЦУЛЯ

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ У СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Питання боротьби з корупцією традиційно посідає одне з перших місць у політиці будь-якої країни. При цьому ефективність антикорупційних заходів у різних країнах різна. Причини корупції для кожної з країн можуть відрізнятися, але головними серед них будуть невдало побудована система державного управління (або незакінчені реформи в системі органів державного управління), непрофесійність топ-менеджерів у державі, відверто недосконала судова система, політична корупція в парламенті, брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції, слабкість інститутів громадянського суспільства.

Усталені традиції боротьби з корупцією має Велика Британія. Система антикорупційних механізмів тут урегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 р., закони про запобігання корупції – 1906 і 1916 р. – були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони потребують

від посадових осіб доводити свою невинність. Друга особливість – це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов'язаних з лобюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною границь приватної й державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо [1].

Аналізуючи особливості боротьби з корупційними злочинами у Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Італії, США, Грузії та інших країнах, можна сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоденній Україні: по-перше, сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру; по-друге, організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації; по-третє, незалежність судової влади (такий підхід усебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великої Британії, Франції та інших країн); по-четверте, жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їхнього місця в ієрархічній структурі влади.

Прагнення України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства, формування основ правової, соціальної і демократичної держави вимагає забезпечення відповідного рівня правопорядку, що, в свою чергу, робить необхідним серйозне вивчення і втілення в життя закордонного досвіду розбудови громадянського суспільства, діючих у цих країнах політичних, економічних, соціальних, правових механізмів щодо подолання організованої злочинності та корупції як її різновиду.

Такий досвід різноманітний, залежить від значної кількості взаємопов'язаних факторів і враховує соціальні умови, рівень економічного розвитку, політичної культури, державного управління. Разом з тим є і загальні для країн визначальні принципи і підходи. У першу чергу, це розуміння негативних наслідків корупції, її небезпечного впливу на процеси розвитку та всебічне забезпечення політичних, соціальних і економічних прав людини. Велике значення для посттоталітарного суспільства має формування системи органів по боротьбі з корупцією і розвитку національного законодавства, вивчення

досвіду постійно діючих інститутів при президентах, урядах, парламентах, які створені в ряді країн. Дослідження міжнародно-правових актів та досвіду боротьби з корупцією в окремих країнах дозволяють визначити основні важелі приведення національного законодавства України у відповідність із нормами міжнародного права.

Сучасного значення термін корупція набув у Європі в XV-XVI століттях і був нормативно закріплений в міжнародній резолюції «Практичні методи боротьби з корупцією», підготовленої секретаріатом VIII Конгресу ООН про попередження злочинності ставлення до правопорушників. У резолюції «Корупція в державному управлінні» відзначається, що проблеми корупції в державній адміністрації мають загальний характер. перш за все треба мати на увазі, що корупція є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави [2]. У той самий час, боротьбу проти корупції не слід і надмірно політизувати, особливо, коли вона має виключно економічний чи побутовий характер або є проявом зловживання службовим становищем чиновників. Фактично, питання сьогодні стоїть надзвичайно гостро: або вдасться подолати корупцію або вона остаточно перемаже, вразивши й ті сфери буття, де її ще немає, й зруйнувавши наріжні засади нового життя, які й без того є досить хиткими. Сучасна боротьба з корупцією – це в першу чергу, прозорість у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування, контроль за ними з боку громадськості, прозорі й неупереджені ЗМІ.

До основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних країнах, а з іншого – нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій – в інших країнах. Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації. Міжнародні стандарти також визначають основні мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних інституцій. Такими властивостями є: незалежність і автономія, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, забезпечення адекватними повноваженнями і ресурсами. Наявні міжнародні стандарти не передбачають ні порядку створення та організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу, ні якоїсь однієї максимально ефективної або універсальної моделі такого органу. З цієї точки зору, важливо наголосити, що положення міжнародного права, які стосуються інституційної бази у сфері запобігання та викорінення корупції, виписані набагато менш докладно і чітко, ніж, наприклад, положення, що стосуються складів корупційних правопорушень, таких як давання і отримання неправомірної вигоди або правопорушення, пов'язані з впливом або зловживанням посадовим становищем.

1. Осика М. І. Проблеми корупції у Великобританії / М. Осика // Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: Матеріали «круглого столу» 5 червня 1998 р., м. Харків. – Харків. 1998. – С. 71 – 74.

2. Коррупция в сфере государственного управления // Резолюция A/CONF.144/28/Rev.1 VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (г. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.). – [Електронний ресурс] – ACONF144 28 Rev 1 E.pdf.

Юрій КАЛЬНИШ

*д. держ. упр., проф., провідний
науковий співробітник ІЕАН
НАДУ при Президентіві України*

ЗАЛУЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Необхідною умовою реального, а не декларативного верховенства народу у політичній системі країни є фіксація його волевиявлення з найважливіших питань суспільного розвитку, відповідно до чого й корелюються позиції інших учасників політичного процесу. Тим більше активне волевиявлення громадян має відбуватися на рівні територіальної громади (міста, села, селища), оскільки, на відміну від державно-бюрократичного апарату, природа формування інтересів та прийняття відповідних ним рішень самою громадою здебільшого виключає виникнення в їх структурі корупційної складової. Таким чином, більш активне включення в систему прийняття публічно-управлінських рішень органами державної влади механізмів прямої демократії може ефективно сприяти протидії політичній та іншим видам корупції.

Для кожної окремої країни вплив народу на перебіг політичних процесів різний і визначається розвиненістю політичної системи, демократичних інститутів та відповідних практик. Тому доволі часто варіантами вибору народу є «вибір між поганим і ще гіршим» [1].

Втім, у демократичному соціумі влада народу найяскравіше виявляється саме під час використання імперативних форм безпосередньої демократії. За сучасних умов реалізація безпосередньої влади народу майже завжди пов'язана з проведенням голосувань, але не лише загальнонаціональних, а й локальних та місцевих виборів, референдумів, зборів тощо. До участі у таких процедурах залучають максимальну кількість громадян, що не лише забезпечує найвищий рівень демократичної легітимності рішень, прийнятих у такий спосіб, а й практично унеможливує прийняття корумпованих рішень. Тому все актуальніше постає необхідність розвивати в Україні нові, цілком притаманні сучасній демократії, форми прямого волевиявлення

населення з поступовим заміщенням ними деяких форм і механізмів представницької демократії. Такими, зокрема, можуть бути [2]:

1. На рівні села і селища:
 - обрання дільничного інспектора (шерифа) в сільській місцевості (досвід США) а також низки інших посад місцевого рівня як то наприклад: головлікарів лікарень та поліклінік, директорів шкіл, начальників комунальних підприємств;
 - виборність населенням місцевих суддів (досвід США);
 - зменшення кількості депутатів сільських і селищних рад з одночасним запровадженням механізму їх відкликання та «прямого імпічменту» місцевого голови (вітчизняний досвід військової демократії XVII ст.);
 - скасування районних рад в сільській місцевості та їх заміна добровільними коопераціями місцевих громад (досвід Чехії, який частково вже впроваджується в Україні);
 - розробка і введення системи регулярного суспільного обговорення значущих проектів рішень місцевого рівня за допомогою сучасних засобів обробки й передачі інформації з ідентифікацією учасників (досвід Італії та Великобританії);
 - впровадження практики обов'язкового проведення сходу жителів сіл і селищ із заслуховуванням звітів місцевих виборних посадовців не рідше ніж раз на рік (досвід багатьох європейських країн).
2. На рівні міста:
 - прийняття стратегічних рішень регіонального розвитку тільки на основі рішень місцевого референдуму;
 - розвиток муніципальної поліції та виборності низки посад міського рівня;
 - запровадження регулярної обов'язкової звітності виборних посадовців.
3. На рівні області:
 - прийняття стратегічних рішень регіонального розвитку тільки на основі рішень місцевого референдуму (досвід багатьох демократичних країн);
 - виборність «губернаторів» (досвід США, Російської Федерації тощо);
 - остаточна і безповоротна відмова від пропорційної системи виборів до обласних рад.
4. На національному рівні:
 - формування на конституційному й законодавчому рівнях засад та механізмів нової форми здійснення державної влади – прямої демократії громадян (досвід Швейцарії);
 - удосконалення механізмів національних і місцевих референдумів, зокрема – відпрацювання механізмів конституційного референдуму і дорадчого (національного і місцевого) референдуму (досвід Швейцарії, Італії, Великої Британії);
 - визнання результатів референдуму за народною ініціативою

нормою прямої дії, що не вимагає будь-якої імплементації (досвід багатьох демократичних країн);

– введення нового механізму виборності суддів і керівників судів усіх рівнів (суддів для судів першої інстанції – обирають мешканці місцевостей на які розповсюджується юрисдикція цих судів. Голів судів та суддів вищих інстанцій – обирають самі судді);

– обмеження терміну безперервного обіймання однією особою посади, що обирається з політичними, представницькими або контрольними функціями й депутатів усіх рівнів однією каденцією (як захід, що сприятиме пришвидшенню процесів оновлення політичної еліти);

– значне розширення повноважень омбудсмена щодо скасування нормативних актів і судових рішень, які порушують права людини. Введення виборності посади омбудсмена на загальнонаціональних виборах. Введення виборної посади місцевого омбудсмена;

– зменшення кількості народних депутатів. Зменшення терміну повноважень парламенту, місцевих рад і виборних посадових осіб (окрім Президента України) до 2 – 3 років;

– розробка і впровадження систем електронного голосування та інших заходів, спрямованих на зниження вартості голосування громадян з одночасним зниженням імовірності його фальсифікації технічними методами;

– створення системи оцінки роботи виборцями діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб (державних службовців), які призначаються (досвід ЄС).

Список використаної літератури:

1. Толстоухов А. Філософія демократії / Анатолій Толстоухов. – К.: Новий друк, 2005. – 160 с. – С. 57.
2. Кальниш Ю. Г. Пряма демократія в Україні: історичні традиції та перспективи розвитку / Ю. Г. Кальниш // Стратегічні пріоритети, № 4 (9), 2008. – С. 5 – 15.
3. Куйбіда В. С. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації / В. С. Куйбіда, Л. М. Смолова // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2015. – Вип. 1. – С. 146 – 163.

Елена КРЫСЬ

*начальник отдела правовых исследований
и экспертизы Центра исследований
государственного управления НИИ
теории и практики государственного
управления Академии управления
при Президенте Республики Беларусь*

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В Республике Беларусь сформировалась эффективная система антикоррупционного законодательства. Правовую основу борьбы с коррупцией в Республики Беларусь составляют: Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты, указы Президента Республики Беларусь, постановления Правительства Республики Беларусь, нормы отдельных отраслей права: уголовного (нормы главы 35 Уголовного кодекса Республики Беларусь), административного и гражданского права и иные нормативные правовые акты), предусматривающие меры по предупреждению коррупции, пресечения коррупционных правонарушений и ответственности за них. Республика Беларусь в борьбе с коррупцией также целенаправленно ориентируется на международный опыт, эффективные зарубежные модели, формы и методы, а также сочетает различные меры противодействия этому явлению. Республикой Беларусь последовательно ратифицированы и выполняются требования международных актов по борьбе с коррупцией.

Правовая основа борьбы с коррупцией стала формироваться с момента становления Республики Беларусь как суверенного государства. Первый и целенаправленный нормативный правовой акт в сфере борьбы с коррупцией был Закон Республики Беларусь от 15.06.1993 г. № 2399-ХІІ «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией» (далее – Закон № 2399-ХІІ) (в настоящий момент документ утратил силу). Закон № 2399-ХІІ содержал преамбулу и всего три статьи.

Действие Закона № 2399-ХІІ было отменено принятием Закона Республики Беларусь от 26.06.1997 г. № 47-3 «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией» (далее – Закон № 47-3) (в настоящий момент документ утратил силу), содержал 15 статей и в большей мере обеспечивал системное противодействие коррупции, нормы которого непосредственно регулировали деятельность органов по противодействию обоим опасным для общества явлениям: и организованной преступности, и коррупции. В Законе № 47-3 так же,

как и в Законе № 2399-ХІІ содержалось понятие коррупции. Но оно уже было более уточненным и более полным; широко сформулирована цель коррупции; расширен субъектный состав коррупции.

Системное и комплексное правовое регулирование мер противодействия коррупции было обеспечено с принятием специального Закона Республики Беларусь от 20.07.2006 г. № 165-З «О борьбе с коррупцией» (вступил в силу с 29.01.2007 г., но к настоящему моменту утратил силу, далее – Закон № 165-З) в который четырежды вносились изменения. В основу данного Закона легли положения Модельного закона «О борьбе с коррупцией», принятого Межпарламентским Комитетом Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской республики и Российской Федерации 07.12.1998 г., а также нормы международных конвенций. Нововведения Закона № 165-З касаются в основном закрепления: сферы применения закона; легального определения коррупции; круга субъектов коррупционных правонарушений; государственного органа, ответственного за организацию борьбы с коррупцией; перечня коррупционных и создающих условия для коррупции правонарушений; порядка возмещения ущерба от коррупционных действий; системы мер по борьбе с коррупцией и ее предупреждению.

23 июля 2015 года в Национальном реестре правовых актов был зарегистрирован Закон Республики Беларусь от 15.07.2015 № 305-З «О борьбе с коррупцией» (далее – Закон № 305-З). Рассматриваемый закон вступил в силу 24.01.2015 г. и внес существенные изменения в регулируемую сферу, путем расширения понятийного аппарата, систем мер по противодействию коррупции, введения института изъятия имущества, стоимость которого превышает доходы, полученные из законных источников.

Большое значение для предупреждения коррупции в сфере государственной службы имеет принятый 14.06.2003 г. Закон № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». В систему антикоррупционного законодательства входит также Закон Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь». Нормы антикоррупционной направленности присутствуют и в Декрете Президента Республики Беларусь от 15.12.2014 № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций», отдельные положения которого напрямую связаны или даже дублируются с Законом «О борьбе с коррупцией». Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 г. № 575 устанавливает, что коррупционные проявления являются одной из основных угроз национальной безопасности.

В систему мер борьбы с коррупцией входит проведение криминалогической экспертизы проектов правовых актов Республики Беларусь, ранее принятых (изданных) правовых актов Республики

Беларусь. Проведение данной экспертизы регламентировано Положением о порядке проведения криминалогической экспертизы, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 № 244 «О криминалогической экспертизе», в котором определяются правовые и организационные основы проведения криминалогической экспертизы проектов правовых актов.

Для обеспечения прозрачности административных процедур и преодоления различного рода административных барьеров был принят еще ряд нормативных правовых актов, которые входят в систему антикоррупционного законодательства. В частности, речь идет о Законе Республики Беларусь от 28.10.2008 № 433-З «Об основах административных процедур», Указе Президента Республики Беларусь от 26.04.2010 № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан».

Многие из положений, предусмотренных директивами Президента Республики Беларусь, также способствуют противодействию коррупционным проявлениям. Данные нормы содержатся в Директиве Президента Республики Беларусь от 27.12.2006 № 2 «О дебиюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения».

Нормы антикоррупционной направленности присутствуют и в Декрете Президента Республики Беларусь от 15.12.2014 № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций», отдельные положения которого напрямую связаны или даже дублируются с Законом «О борьбе с коррупцией».

Предупредительную нагрузку несут на себе нормы Закона Республики Беларусь от 04.01.2003 г. № 174-З «О декларировании физическими лицами доходов и имущества по требованию налоговых органов», предусматривающий порядок ежегодного декларирования доходов и имущества государственных служащих, их супругом (супругой) и совершеннолетними близкими родственниками совместно с ними проживающими и ведущими общее хозяйство, а также Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.07.2006 № 952 «О некоторых вопросах декларирования доходов и имущества государственными служащими и иными категориями лиц». В качестве одного из ключевых актов, регулирующих предупреждение коррупционных правонарушений в сфере осуществления закупочной деятельности можно назвать Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)».

Ряд норм антикоррупционного характера, исключающих возможность коррупционных проявлений при проведении контрольно-надзорных мероприятий, сосредоточены в Указе Президента

Республіки Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

Представленный выше перечень нормативных правовых актов антикоррупционной направленности носит не исчерпывающий характер.

Таким образом, нужно отметить, что в Республике Беларусь сформировалась определенная система нормативного правового регулирования в сфере борьбы с коррупцией, которая включает в себя разработку, принятие и совершенствование соответствующей антикоррупционной нормативной правовой базы; правовую регламентацию организации работы всех государственных органов по реализации действующего антикоррупционного законодательства, их взаимодействия в этой сфере и др.

Микола ЛАХИЖА

*д. держ. упр., професор,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України*

ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ НАДУ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Питання запобігання та протидії корупції залишаються актуальними в Україні, оскільки незважаючи на значну кількість прийнятих нормативно-правових актів та створення антикорупційних інституцій, рівень корупції залишається високим, а громадянське суспільство поки що не має належного впливу на формування антикорупційної громадської думки та вироблення і реалізацію ефективних антикорупційних механізмів.

Проведений нами аналіз наукової літератури з питання протидії корупції, зокрема, дисертаційних досліджень, що виконані чи виконуються в НАДУ при Президентів України, свідчить про популярність вивчення антикорупційної тематики. Доступна на сайті НАДУ інформація [1] свідчить, що протягом 2004 – 2015 років у спецрадах НАДУ та її 4 регіональних інститутах захищено 6 кандидатських дисертацій з питань протидії корупції (Молдован Е. В., Побережний В. В., Попченко Т. П., Прохоренко О. Я., Сergygin С. С., Тиньков А. Л.).

Станом на початок 2016 року проводилася робота над підготовкою 27 кандидатських дисертацій на цю тематику (теорія та історія – 11; механізми – 12; державна служба – 4). Частина з цих досліджень уже завершена. Таке різке зростання кількості досліджень на антикорупційну тематику, на наш погляд, викликано зростанням уваги суспільства до

неї та прийняттям і впровадженням нового антикорупційного законодавства.

5 авторів прагнуть дослідити антикорупційні механізми в комплексі, 3 виділяють організаційно-правовий аспект, 7 робіт присвячено висвітлення проблем протидії корупції в окремих сферах публічного управління. Можна відзначити певне дублювання назв окремих досліджень (організаційно-правовий аспект), яке, очевидно, коригується їх різною площиною (теорія та історія, державна служба, механізми). Переважна більшість назв теоретичних досліджень охоплюють широку проблему запобігання корупції в органах влади, що, на наш погляд, було б доцільнішим для докторських дисертацій.

Проте, варто відмітити й іншу точку зору. Такий підхід обґрунтовано в уже захищених дисертаційних дослідженнях. Так, Задорожний С. А. у авторефераті кандидатської дисертації 2016 року відзначив: «На даний момент відсутні комплексні дослідження, необхідні для побудови цілісної системи запобігання і протидії корупції в органах місцевої влади. В зв'язку з цим виникає гостра потреба в науково-методичному забезпеченні зазначеної проблематики» [2, с. 5].

Новак А. М. відзначаючи наукові доробки вітчизняних вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. І. Олєфіра, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, В. О. Шамрая, Х. П. Ярмач та інших, наголошує, що водночас за період з 1995 р. по 2017 р. лише окремі аспекти проблеми загальної протидії корупції були предметом дисертаційних досліджень [3, с. 3].

Зростання уваги українських науковців до антикорупційної тематики помітно і з публікацій у наукових фахових виданнях та матеріалах науково-практичних конференцій. Антикорупційна тематика частково досліджена і у дисертаціях та монографіях, присвячених проблемам розвитку та становлення публічної служби (Антонова О. В., Ващенко К. М., Сergygin С. М. та інші).

Як наголошує С. С. Сergygin: «Дослідження проблеми корупції в Україні охоплюють різні напрямки – інституціонально-правовий (досконалість законодавчих і нормативних засобів і методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їх використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтири державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища управлінців). Однак науковцями недостатньо висвітлюється специфіка корупції в системі публічної влади, зумовлена соціально-психологічним ґрунтом поширення корупційних відносин і протиправних дій, її дезорганізаційним та реорганізаційним впливом на суспільство, недооцінкою ролі громадянського суспільства у протидії корупційній практиці» [4, с. 3]

Фахівці (Боровикова Ю. В., Задорожний С. А., Мовчан О. В. та інші) відзначають, що залишаються невирішеними низка проблем, пов'язаних зі створенням умов ефективного застосування положень нового антикорупційного законодавства; створенням і функціонуванням антикорупційних органів, декларуванням майнового стану публічних службовців, запобіганням та врегулюванням конфліктів інтересів, перевірки доброчесності службовців тощо [5]; у науковій літературі не описано управлінський механізм протидії корупції [6].

Отже, питання запобігання та протидії корупції активно досліджуються вітчизняними вченими і стали предметом вивчення під час підготовки значної кількості дисертацій. Водночас, можна зробити висновок про необхідність посилення координації планування таких досліджень, розширення та поглиблення їх тематики за рахунок детального вивчення даної проблематики в окремих сферах публічного управління. Перспективними видаються дослідження на стику науки державного управління та політології, психології, юридичних і економічних наук.

Список використаної літератури

1. НАДУ при Президентові України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=map&page=10>.
2. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади/ С. А. Задорожний// Автореферат дис. к.н. держ.упр. – К. – 2016, НАДУ. – 29 с.
3. Новак А. М. Феномен корупції в системі публічного управління: сучасний зміст та методологічні засади дослідження/ А. М. Новак// Публічне адміністрування: теорія та практика, 2018, вип. 1(19). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/index.html).
4. Сєрьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. – Х., ХРІДУ НАДУ. – 2010. – 20 с.
5. Мовчан О. В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні / О. В. Мовчан // Вісник кримінального судочинства. – 2017. – № 1. – С. 116. – Режим доступу: http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/1_2017_Movchan.pdf.
6. Боковикова Ю. В. Механізм протидії корупції / Ю. В. Боровикова // Теорія та практика державного управління. – 2017. – 1 (56). – С. 1 – 7.

Іван ЛОПУШИНСЬКИЙ

*д.держ.упр., професор,
заслужений працівник
освіти України, завідувач кафедри
державного управління і місцевого
самоврядування Херсонського
національного технічного університету*

АНТИКОРУПЦІЙНА СТРАТЕГІЯ НА 2018 – 2020 РОКИ ЯК ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАХОДИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Як відомо, строк дії попередньої Антикорупційної стратегії на 2014 – 2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, завершився ще 2017 року. Отже, постала потреба в ухваленні нових засад державної антикорупційної політики, які визначатимуть першочергові заходи із запобігання та протидії корупції на наступні три роки, що повинні вплинути на зниження рівня корупції в Україні.

Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» [2] Антикорупційна стратегія визначається Верховною Радою України, проект якої на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) та подається на розгляд Кабінету Міністрів України.

Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» [1] (далі – законопроект) розроблено НАЗК на виконання вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» [2] та пункту 3 розділу I «Формування та реалізація державної антикорупційної політики» додатка 2 до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 та внесено, проте дещо із запізненням, до парламенту Кабінетом Міністрів України 26 квітня 2018 року. Новий законопроект [1] включено до порядку денного засідань Верховної Ради України 18 вересня 2018 року за № 2543-VIII.

Законопроект підготовлено з метою визначення комплексу заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та дальшого просування антикорупційних ініціатив у державі. При підготовці проекту було враховано аналіз ситуації щодо корупції в 2017 році, відбитого у звіті за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому «Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність», підготовленого НАЗК за участю незалежної дослідницької компанії ІП «ГФК Юкрейн»

та Інституту прикладних гуманітарних досліджень. Таке опитування здійснювалося відповідно до Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, затвердженої рішенням НАЗК №12 від 12 січня 2017 року, яка є уніфікованим інструментарієм систематичного моніторингу та оцінки рівня корупції, що дозволить фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності. Результати проведеного дослідження свідчать про збереження в Україні високого рівня корупції та негативне сприйняття корупції суспільством. Так, сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища становить на рівні відповідно 3,98 і 3,47 за п'ятибальною шкалою оцінки [1].

Водночас, значний рівень корупції в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємств є негативним явищем, що системно зумовлює низький рівень розвитку економіки в державі, складність у залученні іноземних інвестицій. Корупція у вигляді неправомірного створення органами державної влади й органами місцевого самоврядування переваг для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, широкий розсуд державних органів під час здійснення контрольних заходів значним чином шкодить також і розвитку приватного сектору.

У звітах авторитетних міжнародних організацій упродовж багатьох років традиційно відзначається, що Україна з часу набуття нею незалежності перебуває під значним впливом корупції. При цьому окремо наголошується на особливому поширенні корупційних проявів у сфері дозвільної та контролюючої діяльності органів державної влади щодо підприємців, під час судового розгляду спорів та діяльності правоохоронних органів, під час державного адміністрування та контролю за сплатою податків і митного оформлення товарів, у сфері державних закупівель, енергетичному секторі, розподілі землі та інших природних ресурсів. Проведення виборів також характеризується, як правило, корупційними зловживаннями, підкупом виборців тощо[1].

Саме тому законопроект [1] спрямовано на досягнення таких результатів як:

1) забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення правового регулювання питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та в приватному секторі;

2) підвищення рівня прозорості в діяльності представницьких органів, посилення фінансової дисципліни політичних партій, дотримання встановленого порядку отримання внесків від фізичних та юридичних осіб, запровадження електронної системи звітності політичних партій;

3) проведення необхідних антикорупційних заходів в органах виконавчої

влади та органах місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в їх діяльності та істотне зниження рівня їх корумпованості;

4) завершення реформування судової влади та органів кримінальної юстиції в Україні, забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, істотне зниження рівня корупції в діяльності органів прокуратури та усунення корупційних ризиків у судочинстві;

5) протидія корупції в процесі приватизації та управлінні публічними ресурсами;

6) усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

7) 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;

8) формування в суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування в населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів, а також системне залучення державою активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів[1].

При цьому визначення заходів для досягнення кожного із окреслених результатів здійснювалося з обов'язковим врахуванням рекомендацій, наданих Групою держав проти корупції (GRECO) за результатами четвертого раунду оцінювання України, а також рекомендацій, наданих Україні в рамках моніторингу Стамбульського плану дій для країн Антикорупційної мережі країн ОЕСР.

Визначення рівня імплементації міжнародних стандартів оцінюватиметься виходячи із виконання рекомендацій для України, наданих Групою держав проти корупції (GRECO), а також рекомендацій, наданих в рамках моніторингу Стамбульського плану дій для країн Антикорупційної мережі країн ОЕСР, поліпшення значення Індексу сприйняття корупції за результатами досліджень «Transparency International».

Оцінка стану виконання Стратегії здійснюватиметься щороку за результатами парламентських слухань у Верховній Раді України. З цією метою НАЗК готуватиме проект щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, до якої включатиметься звіт щодо стану виконання Стратегії.

Таким чином, якнайскоріше ухвалення та успішна реалізація Антикорупційної стратегії дасть змогу продовжити зниження рівня корупції в Україні, вплине на підвищення довіри населення до влади та збільшення надходжень іноземних інвестицій в економіку держави.

1. Про антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки: проект Закону України від 26 квітня 2018 року, реєстраційний № 8324. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63942.

2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

Анатолій НОВАК

заступник директора

*Національного антикорупційного
бюро України*

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Еволюційний розвиток держави і громадянського суспільства являє собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних системних факторів. У зв'язку з цим реалізація курсу Української держави на ствердження європейських стандартів державного управління потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних перетворень заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів, серед яких одним з найнебезпечніших є корупція.

Виключно деструктивний характер корупції зумовлений високим рівнем її латентності, масштабністю розповсюдження та негативними наслідками як для суспільства в цілому, так і для окремих складників суспільних відносин. Адже корупція: по-перше, гальмує процес соціально-економічного розвитку, знижує рівень інвестицій, порушує конкурентні засади ринкової економіки, спричиняє перехід процесів регулювання і контролю господарської діяльності до організованих кримінальних структур, що призводить до скорочення надходжень до бюджету, зростання безробіття, зубожіння широких верств населення. По-друге, корупція перешкоджає формуванню середнього класу як основи внутрішньополітичної стабільності в країні та інструменту контролю за публічною владою. По-третє, вона негативно впливає на суспільно-політичні інститути демократичної держави, знижує ефективність державного управління, загострює соціальну напругу, а відтак є одним з основних факторів послаблення авторитету влади та поступової деградації державності. Соціальна, правова держава потребує нових політико-правових форм та інститутів організації державно-управлінської діяльності у сфері формування національної антикорупційної політики (НАП), які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються

у напрямі загальноцивілізаційного процесу демократизації управління.

На основі аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців дослідницькі підходи до формування НАП розподілити за такими напрямками: перший напрям передбачає поєднання міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, й базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично, мова йде про певне узагальнення поняття «корупція», що базується на стандартах службової діяльності, регламентах функціонування управлінських структур, особливостях правового закріплення делегованих та дискреційних повноважень тощо. Другий напрям базується на встановленні інституціональних характеристик корупції й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складових, і на сучасному етапі доповнюється соціетальним аспектом. Третій напрям базується на сучасному розумінні концепції «належного врядування (Good governance)». У межах даного напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління загалом, здатність систем управління протидіяти корупції та зберігати управлінську стабільність в умовах достатньо високого рівня корупціогенності. Четвертий напрям ґрунтується на комплексному дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями виступають у численних публікаціях в інтегрованому вигляді, при цьому доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Слід вказати на основні складники НАП як структурної складової реформування державного управління до 2020 р.: 1) формування концепту антикорупційної ідентичності публічного управління, аналіз актуальності, доцільності та вірогідності адаптації принципів європейського управління до вітчизняних управлінських систем у контексті загальної проблеми управління – формування просвітової моделі системи органів влади національної держави; 2) формування методологічної моделі реалізації НАП в контексті толерантності до корупції як соціального феномену; 3) обґрунтування сучасного дослідницького тренду розробки теоретико-методологічних засад формування НАП на основі сприйняття і врахування зовнішніх (світових) стандартів публічного врядування при збереженні національних особливостей управління. За таких обставин доцільно наголосити на потребі інтегративних теоретичних досліджень, головною метою яких буде формування наукового підґрунтя еволюції НАП у форматі правової держави, при цьому створення ефективного механізму протидії корупції стає не лише вимогою часу, але й однією з умов виживання українського суспільства, збереження національної самобутності та державної незалежності.

Базовим інструментом реалізації національної антикорупційної

політики виступає досконале нормативно-правове забезпечення, що сприяє формуванню нового правового поля як комплексу норм і стандартів суспільного розвитку як сфери запровадження НАП, а також детермінує аксіологічну спрямованість еволюції інститутів і форм публічного управління, що виходить із традицій і практики вирішення проблем формування антикорупційної політики в інших країнах, зокрема, країнах-членах ЄС. Така зарубіжна практика детермінована за двома напрямками: перший – імплементація європейських цінностей (демократія, верховенство права та права людини) в управлінську практику, при цьому такі цінності визначені нормативними актами; другий – імплементація нормативно-правових актів міжнародних організацій та міждержавних об'єднань (які містять норми-стандарти, норми-правила та норми-регламенти); третій – врахування практики та рекомендацій міжнародних громадських організацій, до спеціалізуються на проблематиці антикорупційної політики. В сучасних умовах вплив зовнішніх факторів на формування НАП, запровадження європейських стандартів публічного управління, закріплення феномену добросовісного управління виступає основою переходу до соціальної організації суспільства на основі партисипативності та респонсивності, конституюванню нового типу суспільних відносин. Разом з тим, вважаємо, що у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики варто робити акцент на принципі транспарентності. Транспарентність суспільства є сучасною ознакою діяльності усіх гілок влади, визначає рівень цивілізованості й демократизму відносин між владою і громадянським суспільством, що відповідає проголошеній в Конституції України ідеї побудови правової держави. Такі європейські принципи з одного боку забезпечують державні інтереси, знижують рівень корупції та зловживань у її владних структурах, а з іншого – сприяють захисту прав осіб, оскільки вимагають інформування про діяльність влади й підстави прийняття рішень.

На основі завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки доцільно визначити засади формування та реалізації НАП на сучасному етапі у загальнонаціональному контексті як теоретико-методологічної проблеми. Конкретизовано завдання науки державного управління: розробка методології дослідження процесу формування НАП на основі взаємовпливу зовнішніх факторів в межах держави, результатом якого виступає трансформація організаційної структури реалізації НАП. У процесі становлення НАП першочерговим завданням виступає удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів влади у сфері запобігання корупції. У національному правовому полі недостатньо приділено уваги 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 і негативні аспекти. Адже 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 корупціогенних чинників на систему публічного управління.

Сучасне дослідження розвитку національної антикорупційної політики має базуватися на поєднанні методологічних підходів наукового аналізу трансформаційного процесу в Україні. По-перше, визначальне місце має належати соціально-економічному чиннику як реалізації програми діяльності уряду шляхом закріплення принципу недискримінації. По-друге, особливу роль має відігравати адаптація правових норм країн-членів ЄС та пряме впровадження норм права ЄС (комунітарного права) у сфері державного управління, що актуалізує правовий підхід у процесі формування та реалізації НАП; по-третє, системний підхід щодо формування національної антикорупційної політики як поєднання державного, суспільного та індивідуального факторів у формуванні негативного ставлення до корупції та протидія будь-яким корупційним зловживанням; по-четверте, інституціональний підхід до реалізації НАП у контексті формалізації суб'єктно-об'єктного впливу в умовах реформи публічного управління. на даному етапі державотворення з'являються додаткові фактори, які не тільки змінили формат антикорупційної політики, але й фактично призвели до певного «перезавантаження» умов її формування, інституціоналізації самої політики, значного оновлення нормативно-правової бази. При цьому усталений підхід щодо теоретико-методологічного забезпечення адаптації зарубіжного досвіду реформування зазнає певної декомпозиції, оскільки змінюються параметри, власне методологія впровадження досвіду та комплексність адаптаційних технологій.

НАП у більш широкому форматі – це сприйняття, закріплення у нормативно-правових актах та реалізацію базових норм і стандартів європейської спільноти, визначення та закріплення у правових нормах стандартів публічного управління відповідно до демократичних традицій, формування консенсусних механізмів управління (що можуть бути виокремлені як європейські цінності у сфері публічного управління). Варто аналізувати особливості реалізації НАП як поєднання трьох інтегрованих блоків в системі публічного управління. Перший блок включає діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика виступає одним із багатьох, і водночас – не основним напрямом діяльності на загально державному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного управління спеціальної компетенції – система

правоохоронних органів, в межах діяльності яких реалізація НАП є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на характер публічно-управлінських рішень. Третій блок включає діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично констатувати особливу роль загальнодержавних органів управління, що забезпечують реалізацію НАП.

Олександр РУДІК

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

ВИКОНАННЯ БОЛГАРІЄЮ ТА РУМУНІЄЮ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЩОДО СУДОВОЇ РЕФОРМИ, БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В РАМКАХ МЕХАНІЗМУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ВЕРИФІКАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Після вступу в ЄС 1 січня 2007 р. Румунія та Болгарія все ще не досягли прогресу в сфері судової реформи, протидії корупції та (для Болгарії) боротьби з організованою злочинністю. У зв'язку з цим Комісія створила Механізм співпраці та верифікації (МСВ) як перехідний захід для надання допомоги обом країнам в усуненні цих недоліків. Рішення щодо продовження процесу оцінювання Болгарії та Румунії після їхнього вступу в ЄС свідчить про рішуче прагнення ЄС домагатися розбудови обома країнами ефективних адміністративних та судових систем, необхідних для виконання зобов'язань щодо членства в ЄС, і забезпечити правильне застосування ними законів, політик та програм ЄС. Досягнення прогресу в сфері судової реформи, протидії корупції та боротьби з організованою злочинністю також дозволить болгарам та румунам повною мірою користуватись правами громадян ЄС.

В грудні 2006 р. Комісія прийняла рішення, якими встановила критерії («контрольні показники») для оцінки досягнутого країнами прогресу. Згідно зі ст. 1 цього рішення, Румунія у межах МСВ мала досягти чотири контрольні показники [3, р. 57]:

1. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес, зокрема шляхом підвищення спроможності та підзвітності Вищої ради магістратури. Здійснювати контроль та надавати звітність щодо впливу нових цивільного та кримінального процесуальних кодексів.

2. Заснувати, як передбачено, антикорупційне агентство, відповідальне

за перевірку активів, випадків несумісності та потенційних конфліктів інтересів, а також для прийняття юридично обов'язкових рішень, на підставі яких можуть бути застосовані ефективні санкції, що мають стримуючий вплив.

3. На основі вже досягнутого прогресу, продовжувати проводити професійні, неупереджені розслідування звинувачень в корупції на високому рівні.

4. Вживати додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, зокрема на рівні місцевого самоврядування.

Для Болгарії були визначені шість контрольних показників, які вона мала досягнути в межах МСВ [2, р. 60]:

1. Прийняти конституційні поправки, усунувши будь-яку двозначність щодо незалежності та підзвітності судової системи.

2. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес шляхом прийняття та імплементації нового закону про судову систему та нового цивільного процесуального кодексу. Надавати звітність щодо впливу цих нових законів та кримінального та кримінально-процесуального кодексів, особливо на досудовому етапі.

3. Продовжити реформу судової влади з метою підвищення її професіоналізму, відповідальності та ефективності. Щорічно проводити оцінювання впливу цієї реформи та оприлюднювати його результати.

4. Проводити професійні, неупереджені розслідування звинувачень в корупції на високому рівні та звітувати про їх хід. Звітувати про внутрішні перевірки державних установ та оприлюднення активів посадових осіб високого рівня.

5. Вживати додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, зокрема на кордоні та у межах місцевого самоврядування.

6. Імплементувати стратегію боротьби з організованою злочинністю, зосередившись на серйозних злочинах, відмиванні грошей, а також на систематичній конфіскації активів злочинців. Звітувати про нові та поточні розслідування, обвинувальні вирoki та судові рішення в цих сферах.

Болгарія та Румунія мали до 31 березня кожного року та вперше до 31 березня 2007 р. звітувати Комісії про прогрес, досягнутий у вирішенні кожного з контрольних показників, передбачених у Додатку до рішення Комісії.

Оцінки та офіційні звіти Комісії ґрунтуються на ретельному аналізі та моніторингу, спираючись на безперервний діалог між владою Болгарії і Румунії та відповідними службами Комісії. Корисними для звітів також були контакти Комісії з іншими державами-членами ЄС, громадянським суспільством, міжнародними організаціями, незалежними експертами та різними іншими джерелами [4]. Комісія регулярно звітує про досягнутий країнами прогрес. Перший звіт Комісія оприлюднила 27 червня 2007 р. Звіти містять оцінку та рекомендації Комісії владним структурам Болгарії та Румунії та доповнюються робочим документом

персоналу, в якому міститься детальний аналіз Комісії стосовно кожного з критеріїв МСВ. Кожен звіт Комісії з його методологією та висновками завжди обговорюється і схвалюється висновками Ради ЄС.

Комісія підтримує зусилля Болгарії та Румунії у досягненні цілей МСВ шляхом фінансування у межах європейських структурних та інвестиційних фондів. Так, у межах багаторічної фінансової програми ЄС на 2014 – 2020 рр. за допомогою Програми адміністративної спроможності (ESF) Румунії надано фінансування в розмірі близько 103 млн. євро для проектів судової реформи, у тому числі 35 млн. євро спеціально для боротьби з корупцією та 35 млн. євро для підтримки удосконалення процедури державних закупівель. Ресурси фонду Європейського регіонального розвитку до 15 млн. євро інвестуються в розбудову спроможності та технічну допомогу у сфері державних закупівель, органи управління з питань запобігання шахрайству та у відділ боротьби з шахрайством. За цей же період, Болгарії для пріоритетних цілей реформи судової системи було виділено близько 30 млн. євро у межах Операційної програми щодо належного врядування. Крім того, Служба підтримки структурних реформ Європейської Комісії активно надає технічну підтримку болгарським органам влади у сферах, пов'язаних з МСВ [5].

В січні 2017 р. Європейська Комісія здійснила комплексну оцінку прогресу, досягнутого Болгарією та Румунією протягом десяти років з моменту запровадження Механізму співпраці та верифікації (МСВ) в 2007 р. [10; 11] На основі довгострокової перспективи та досягнутого цими країнами значного прогресу Комісія розробила 17 ключових рекомендацій для Болгарії та 12 – для Румунії, які, в разі їх ретельного виконання, завершили б процес МСВ, що повністю відповідає визначеній Головою Комісії Ж.-К. Юнкером меті – завершити процес МСВ у межах мандату нинішнього складу Комісії, тобто до листопада 2019 р. [1]. Тому, рекомендації від січня 2017 р. вважаються достатніми для завершення МСВ, за винятком випадків повного і цілеспрямованого відхилення цільових країн від курсу реформ. Комісія також підкреслила, що поступ процесу буде залежати від того, наскільки швидко Болгарія та Румунія зможуть виконати ці рекомендації у незворотній спосіб. Зокрема, рекомендації Комісії переважно стосувались відповідальності та підзвітності влади в Болгарії та Румунії та створення внутрішніх гарантій для забезпечення незворотності результатів, щоб продемонструвати, що поточні проекти будуть продовжені навіть без МСВ. Як підкреслила у своїх висновках Рада ЄС, МСВ завершиться, коли всі шість контрольних показників, які застосовуються до Болгарії, та чотири – до Румунії, будуть успішно ними виконані [6].

У звіті від 15 листопада 2017 р. Комісія зазначила, що Болгарією «досягнуто значного прогресу щодо виконання рекомендацій, викладених в січневому звіті 2017 р., зокрема рекомендацій № 1 (забезпечити

проведення прозорих виборів до складу майбутнього Вищої судової ради, провести відкрите слухання в Національній асамблеї перед виборами членів ВСР по парламентській квоті та надати громадянському суспільству можливість робити зауваження щодо кандидатів), де тепер все залежатиме від нового складу Вищої судової ради (ВСР), який має продемонструвати результати, а також № 16 (створити механізм публічної звітності про прогрес у справах високого рівня, яка має бути загальнодоступною) та № 17 (прийняти необхідні зміни до закону про конфіскацію кримінальних активів та забезпечити незалежність та ефективність Комісії з конфіскації незаконних активів), де слід підтримувати позитивну тенденцію. Важливого прогресу також досягнуто у виконанні рекомендації № 4 (прийняти зміни до Кримінально-процесуального кодексу та Кримінального кодексу для вдосконалення правової бази щодо кримінального переслідування корупції на високому рівні та серйозної організованої злочинності), хоча ще багато чого належить зробити. Хоча Комісія ще не може зробити висновок про успішне виконання на цьому етапі всіх контрольних показників, вона продовжує вважати, що при подальшому політичному керівництві та рішучості в просуванні реформи, Болгарія бути здатна найближчим часом виконати рекомендації МСВ, що залишились невіршеними» [11, р. 10]. Рада ЄС привітала ці суттєві позитивні кроки, відзначаючи, що Болгарії багато чого ще треба зробити [6].

Щодо Румунії, то Комісія також відзначила поступ цієї країни у виконанні низки рекомендацій, зокрема рекомендації № 8 (забезпечення введення в експлуатацію системи PREVENT та запровадження Національним агентством доброчесності та Національним агентством з державних закупівель практики звітування про проведення попередніх перевірок процедур державних закупівель та щодо подальших дій за їх результатами), яка була повністю виконана, та практичному застосуванні рекомендації № 2 (Кодекс поведінки парламентаріїв, який розробляється в парламенті, має містити чіткі положення про взаємну повагу між інститутами та чітко демонструвати, що парламентарі та парламентський процес мають поважати незалежність судової влади), № 7 (нова Вища рада магістратури має підготувати колективну програму для свого мандату, включаючи заходи щодо сприяння прозорості та підзвітності) та № 12 (забезпечити повне та ефективне функціонування Національного агентства з управління арештованими активами, щоб воно могло видати перший річний звіт із надійною статистичною інформацією про конфіскацію кримінальних активів). Однак, Комісія зазначила, що «незважаючи на досягнутий прогрес у виконанні деяких рекомендацій, протягом 2017 р. імпульс реформ загалом було втрачено, а це уповільнило виконання решти рекомендацій та підвищило ризик повторного відкриття питань, які в січневому звіті 2017 р. вважались виконаними. Виклики та сумніви щодо незалежності суддів також були постійним джерелом

занепокоєння» [14, р. 12]. Цю думку підтвердила Рада ЄС, яка у своїх висновках, закликала Румунію «зосередити свої зусилля на подальшому зміцненні досягнутого поступу, щоб уникнути будь-яких кроків назад і повною мірою розв'язати існуючі занепокоєння та виконати всі рекомендації, викладені в звіті Комісії» [6].

Чергові звіти щодо виконання Болгарією та Румунією рекомендацій у межах МСВ Європейська Комісія опублікувала 13 листопада 2018 р. [12, 15], високо оцінивши Болгарію за досягнутий прогрес та різко розкритикувавши Румунію за невиконання зобов'язань. Обидві країни, однак, були попереджені про необхідність підтримки свободи засобів масової інформації.

Відповідно до оцінки, викладеної в звіті щодо Болгарії, Комісія вважає, що декілька рекомендацій є повністю виконаними, а ряд інших – є дуже близькими до виконання. На цій підставі Комісія зробила висновок, що контрольні показники 1, 2 та 6 можна вважати у попередньому порядку виконаними. З огляду на те, що в ряді напрямів все ще триває процес змін, Комісія наголосила, що для підтвердження цієї оцінки потрібен постійний моніторинг. Європейська Комісія заявила, що продовжуватиме здійснювати контроль та уважно стежити за ходом виконання рекомендацій та до завершення свого мандату восени 2019 р. проведе додаткове оцінювання досягнутого Болгарією поступу. Комісія висловила сподівання, що завдяки цьому дію МСВ для Болгарії буде завершено. Відповідно до цієї мети, Комісія запросила Болгарію продовжувати поточну позитивну тенденцію в напрямі виконання решти трьох рекомендацій, які наразі залишаються невиконаними [12, р. 11].

Стосовно Румунії, то Комісія відзначила, що протягом дванадцяти місяців, що минули з листопада 2017 р., ця країна здійснила певні кроки з реалізації рекомендацій, викладених в звіті Комісії від 25 січня 2017 р. Відповідно до оцінки, викладеної в цьому звіті, Комісія вважає, що рекомендації 8 та 12 можна вважати виконаними, а подальший прогрес був досягнутий у виконанні рекомендацій 5 та 9. Проте, оцінка січневого звіту завжди обумовлювалася Комісією уникненням Румунією негативних кроків, які б могли поставити під сумнів прогрес, досягнутий за останні 10 років. Набуття чинності змін до законів про правосуддя, тиск на судову незалежність в цілому та Національне управління боротьби з корупцією, зокрема, а також інші кроки, що підривають боротьбу з корупцією, звели нанівець або поставили під сумнів незворотність прогресу, зокрема в рамках контрольних показників 1 та 3. З огляду на це, Комісія дійшла висновку, що дванадцять рекомендацій, викладених у звіті від 25 січня 2017 р., більше не є достатніми для завершення дії МСВ відповідно до мети, визначеної Ж.-К. Юнкером. Для термінового виправлення ситуації, що склалася, Комісія наполегливо порекомендувала Румунії невідкладно вжити додаткових вісім заходів стосовно законодавства про правосуддя, призначень / звільнень в межах

судової системи, а також Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів [15, р. 17 – 18].

Очолювана соціал-демократами правляча коаліція Румунії, яка сподівалась на завершення дії МСВ до початку головування країни в Раді ЄС з 1 січня 2019 р., висловила категоричну незгоду з висновками Комісії і заявила, що планує оскаржити останній за часом звіт Європейської Комісії в Суді ЄС [9]. Натомість, в Болгарії усі гілки влади вітали цей документ, а Державна прокуратура висловила своє щире задоволення. Однак, критики влади та представники громадянського суспільства залишились невдоволені тим, що Європейська Комісія фактично припинила тиск на країну у питаннях подальшого реформування судової системи та антикорупційних механізмів [7].

Таким чином, МСВ є унікальним інструментом, запровадженим Європейською Комісією з метою подолання недоліків у сферах судової реформи, боротьби з корупцією та організованою злочинністю в Болгарії та Румунії в період після набуття цими посткомуністичними країнами членства в ЄС з 1 січня 2007 р. Однак за більш ніж десять років після їх вступу в ЄС МСВ все ще діє. Моніторинг у межах МСВ залишався й під час головування Болгарії в Раді ЄС в першій половині 2018 р., і, поза всяк сумнів, залишатиметься чинним і в період головування Румунії в першій половині 2019 р. Попри наполегливі зусилля Європейської Комісії та активну позицію ряду політичних сил та організацій громадянського суспільства Болгарії та Румунії, уряди цих країн досягають визначених Комісією контрольних показників та виконують її рекомендації зі змінним успіхом, допускаючи, час від часу, рух у зворотному від реформ напрямі. Оскільки Болгарія та Румунія є єдиними державами-членами ЄС, які були піддані безпрецедентному моніторингу, ці дві країни постійно висловлюють своє занепокоєння застосуванням ЄС подвійних стандартів у сферах з дуже обмеженим обсягом *acquis communautaire*.

Втім, за час дії МСВ Європейська Комісія не лише набула унікального досвіду моніторингу в чітко визначених сферах *acquis communautaire*, а й зробила відповідні висновки на майбутнє. Пост-вступний моніторинг у межах МСВ привів до перегляду політики розширення ЄС. В Стратегії розширення на 2012 –2013 рр. Комісія запропонувала новий підхід до переговорів про вступ в ЄС, який передбачав приділення особливої уваги до розділів 23 «Судова система та основні права» та 24 «Правосуддя, свобода та безпека» *acquis communautaire*, що поставило їх в центр процесу вступу [8]. Досвід реалізації МСВ також надихнув Комісію на запровадження в травні 2018 р. інформаційного інструменту «Бюлетень ЄС з питань юстиції», розроблення та оприлюднення першого Звіту про боротьбу з корупцією в ЄС (лютий 2014 р.) та створення в листопаді 2014 р. нового Рамкового механізму зміцнення принципу верховенства права.

Україна, яка свого часу була піддана жорсткому моніторингу в

сферах судової реформи, боротьби з корупцією та організованою злочинністю в межах виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, також має зробити належні висновки. По-перше, ЄС ніколи не відступить від вимог реформ в сферах судової системи, правосуддя, свободи та безпеки, оскільки, як показує досвід МСВ, вони є ключовими і для політичної системи, і для економіки; по-друге, ЄС обрав гнучкий підхід до формування обумовленості вступу, тому в процесі підготовки до вступу майбутні країни-вступники стикнуться з більшим обсягом жорсткіших вимог, а інструменти Комісії для стимулювання їх до дії будуть більш досконалими; по-третє, у відносинах з ЄС краще бути «старанним учнем» і надійним партнером, ніж навпаки.

Список використаної літератури

1. A Europe of responsibility: speech by a candidate for the President of the European Commission Jean-Claude Juncker in Sofia, 27 April 2014. – Access mode: <http://juncker.epp.eu/news/europe-responsibility>.
2. Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption (2006/929/EC). – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0058:0060:EN:PDF>.
3. Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption (2006/928/EC). – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0928&from=GA>.
4. Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en.
5. Cooperation and Verification Mechanism Reports on Bulgaria and Romania: European Commission Fact Sheet. – Strasbourg, 13 November 2018. – Access mode: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6363_en.htm.
6. Council conclusions on the Cooperation and Verification Mechanism. – Brussels, 12 December 2017 (OR. en). – Access mode: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.
7. Dimitrov M. Warm CVM Report on Bulgaria Dismays Govt's Critics / M. Dimitrov. – Access mode: <http://www.balkaninsight.com/en/article/latest-cvm-report-receives-mixed-reactions-in-bulgaria-11-14-2018>.
8. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012 – 2013: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 10.10.2012 COM(2012) 600 final. – Access mode: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf.

9. Neagu B. Romania goes on anti-Brussels path over rule of law / B. Neagu. – Access mode: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/romania-goes-on-anti-bruxelles-path-over-rule-of-law/>.

10. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 25.01.2017 COM(2017) 43 final. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-43_en.pdf.

11. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 15.11.2017 COM(2017) 750 final. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-750_en_0.pdf.

12. On progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 850 final. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-com-2018-850_en.pdf.

13. On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 25.01.2017 COM(2017) 44 final. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd-2017-25_en.pdf.

14. On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 15.11.2017 COM(2017) 751 final. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-751_en.pdf.

15. On progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. – Strasbourg, 13.11.2018 COM(2018) 851 final. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf.

Федір ТЕРХАНОВ

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

Юрій ХОМІЧ

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині актуалізувалися й охоплюють різні напрямки – інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів і методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їхнім використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) і інш. [1]. Все це створило умови для розвитку методологічної бази в дослідженнях проблеми корупції в органах публічної влади. При дослідженні корупції, як наголошує С. Серьогін, варто враховувати її соціокультурну природу, щоб одержати адекватний опис ролі цього складного, багаторівневого інституту [2]. Саме трансформаційна модель зв'язку «суспільство – людина» дозволяє розглянути і виміряти сприйняття корупції в органах публічної влади пересіченими українцями, поєднати її об'єктивні та суб'єктивні виміри, знайти правильний перехід від одного рівня опису до іншого. Такий підхід дозволяє виявити роль корупції в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем і розробити адекватні механізми її обмеження.

Для України проблеми протидія корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним з найактуальніших завдань державного управління. Визначальною детермінантою детінізації національної економіки в контексті вступу України до Європейського Союзу є формування ефективної антикорупційної політики. Разом з тим, аналіз використання терміну «корупція» у сучасній вітчизняній літературі свідчить, що вчені висловлюють доволі широке розмаїття думок щодо розуміння сутності цього явища. При цьому інколи науковці оперують не лише надзвичайно загальними й нечіткими формулюваннями, а й такими, що виключають одне одного. Інший недолік значної кількості дефініцій корупції полягає в тому, що зазвичай суб'єктом корупційних діянь розглядається лише чиновник – особа, наділена державною

владою. Не враховується при цьому роль іншої сторони, яка часто добровільно для конкретної (заздалегідь прорахованої) неправомірної вигоди сама пропонує останню, розуміючи, що подібні діяння і їх результат позаконні, які можуть мати негативні наслідки. Міжнародна поліцейська енциклопедія дає наступне визначення поняття «корупція»: під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або ін. переваг. Корупційними діяннями є: а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, під час виконання таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або ін. переваг, зокрема прийняття чи одержання предметів (послуг) у спосіб їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їхньої факт, (справжньої) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг або переваг, не передбачених чинним законодавством [3, с. 506].

Протидія корупції є нагальною проблемою сучасності, розв'язання якої постає пріоритетним завданням українського суспільства. В Україні окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділено декілька інституцій. Однак розподіл функцій стосовно формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом й обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на її формування та реалізацію, ні за критеріями спеціалізації, ні за рівнем незалежності. Низка функцій у сфері антикорупційної політики залишилася поза увагою державних органів. Зокрема, це стосується здійснення постійного оцінювання рівня корупції, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції тощо.

У системі правоохоронних органів у сфері протидії корупції й боротьби з нею центральне місце посідає органи прокуратури України. Вони здійснюють координацію діяльності органів влади у сфері запобігання корупції шляхом реалізації функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтриманням публічного обвинувачення, представницьку діяльність у позакримінальній сфері, координацію дій правоохоронних органів у сфері протидії кримінальній корупції (на відміну від адміністративної складової). Окремі елементи такої протидії наявні також і в процесі реалізації функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, застосування інших заходів примусового характеру, що обмежують особисту свободу громадян.

Особлива роль у боротьбі з корупцією органами прокуратури у частині координації діяльності правоохоронних органів, у процесі

реформування органів прокуратури зазнала значних змін. Так, згідно зі ст. 10 Закону «Про прокуратуру», Генеральний прокурор України й підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності й корупції координували діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності й корупції. Інакше кажучи, корупція, поряд зі злочинністю розглядалася законодавцем як самостійний об'єкт координаційної діяльності, а координаційні повноваження поширювались і на ту її частину, що пов'язана з адміністративними корупційними правопорушеннями. Що ж стосується ч. 2 ст. 25 чинного Закону «Про прокуратуру» [4], то в ній корупція виступає об'єктом координаційної діяльності цього органу виключно в її злочинних формах. Як бачимо, законодавець вивів з координаційної компетенції прокуратури тих суб'єктів, які діють поза межами кримінального переслідування, наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції. Фактично це може призвести до розбалансування системи протидії корупції, неузгодженості дій окремих антикорупційних інституцій і як наслідок – до погіршення стану законності і правопорядку в державі.

Важливим етапом реформування цього органу стало створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України, функціональне навантаження якої є наскрізним і включає кримінальну й позакримінальну сфери. Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України й позовну діяльність за наслідками кримінальних правопорушень. Варто погодитись із позицією С. Рогульського, який у ході встановлення співвідношення корупційних правопорушень і службових злочинів, виокремив такі стійкі групи ознак такого соціального явища:

– корупційна діяльність може здійснюватися як особами, уповноваженими на здійснення функцій держави й іншими особами прирівняними до них (наприклад – керівники відповідних державних підприємств), так і фізичними особами й уповноваженими представниками юридичних осіб;

– корупційна діяльність пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави й іншим особам прирівняним до них, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

– спеціальною метою корупційної діяльності є отримання матеріальних благ, пільг, послуг та інших переваг, як для себе так і для третіх осіб, а також отримання певних привілеїв фізичними чи юридичними особами [5]

Загалом, одним із чинників, що впливає на реальне зростання рівня корупції в Україні, є низька ефективність діяльності правоохоронних органів. Свідченням цього є незадоволеність українського суспільства результатами протидії корупції в структурі самих цих органів. Так,

статистичний аналіз діяльності правоохоронних органів за часів незалежності держави свідчить, що численні адміністративні протоколи про корупційні діяння склалися переважно щодо державних службовців нижчих категорій і обмежувалися лише штрафами.

Демократичні перетворення, що нині відбуваються в Українській державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Протягом півроку Запобігання та протидія корупції передбачають забезпечення належного виконання законодавства, функціонування ефективної, координованої та прозорої системи антикорупційних інституцій. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції співпрацює з Національним антикорупційним бюро, Генеральною прокуратурою України, судовою гілкою влади, МВС України, Національного агентства з питань запобігання корупції, іншими установами з питань протидії корупції. Невід'ємною складовою ефективною системою протидії корупції та забезпечення верховенства права є належне функціонування правоохоронних органів загалом, функціонування ефективною системою виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Руйнування корупційних схем забезпечить значну економію бюджетних коштів та їх спрямування на розвиток економіки й підвищення добробуту громадян. Адже загальна мета антикорупційної реформи полягає в обмеженні можливостей для виявів корупції; посиленні ризику відстеження та покарання за корупційну поведінку й мінімізації її наслідків; подоланні толерантного ставлення до виявів корупції.

Список використаної літератури

1. Івасенко С. М. Загальносвітові тенденції проявів корупції в правоохоронних органах / С. М. Івасенко // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 1 (11). – Режим доступу : [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/17.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/17.pdf).
2. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 25.00.02 / Сергій Сергійович Серьогін // Хар РІДУ НАДУ. – Харків, 2010. – 19 с.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: В. В. Коваленко, Є. М. Мойсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – Т. IV: Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). – К.: Атіка, 2010. – 1128 с.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2 – 3. – Ст. 12. – С. 54.
5. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сергій Степанович Рогульський / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2005. – 19 с.

Ольга ШЕШОТОВА
*аспірантка кафедри теорії
і практики управління
Факультету соціології і права
НТУУ КІІ ім. Ігоря Сікорського*

ДО ПИТАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

На сьогоднішній день найбільшою загрозою для становлення нової Української держави є корупція. Корупція як соціальне явище притаманне будь-якому суспільству та будь-якій державі. Існуючий рівень корупції в Україні створює загрозу демократичному розвитку та національній безпеці нашої країни. Незважаючи на те, що органами влади було вчинено дії щодо запобігання та протидії корупції, масштаб її не зменшився. Тому ефективна боротьба з таким суспільно-негативним явищем можлива лише за умови створення необхідних організаційно-правових норм та відповідного механізму їх реалізації.

Корупція як соціальне явище виникає в політичній, економічній, соціально-структурній організації суспільства і має ряд причин для її виникнення та поширення. Але найбільш гостро вона відчувається в реальному житті на різних рівнях організації публічної влади. Корупційні прояви у сфері публічної служби викликають важкі наслідки для українського суспільства, деморалізують громадян і руйнують їх довіру до держави, що негативно впливає на розвиток України в цілому.

За рейтингом світового Індексу сприйняття корупції від Transparency International у 2017 році Україна посіла 130 місце із 180 країн світу, набравши 30 балів із 100 можливих, що свідчить про те, що на міжнародному рівні України сприймається як корумпована держава [2].

Вітчизняний та зарубіжний досвід боротьби з корупцією свідчить про те, що викоринити її повністю практично неможливо. На офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України розміщені дані про результати розслідувань корупційних злочинів у 2017 році, де вказано, що було відкрито 9425 проваджень, 3139 з яких було направлено до суду і лише 1692 особи, було притягнуто до відповідальності [3]. Ці цифри говорять про те, що механізм притягнення до відповідальності за корупційні діяння є не досить ефективним.

Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення залишається малоефективною, так як недосконалою є система притягнення до такої відповідальності і стислі строки давності. Доктор юридичних наук, професор О. О. Дудоров провів моніторинг щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016–2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з

корупцією. Згідно з моніторинговим звітом за результатами розгляду 259 протоколів судами першої інстанції винною визнано (з накладенням адміністративного стягнення) лише 61 особу, що складає менше 24 % від загальної кількості таких справ. Більше того: 10 рішень із цих 61 рішень судів першої інстанції в подальшому були повністю або частково скасовані в апеляційному порядку і майже половина (49 %) проваджень були закриті з різних причин: 54 % справ було закрито у зв'язку із встановленням судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення і 33 % справ, направлених НАЗК до суду, були закриті через закінчення строків накладення адміністративного стягнення. Аналіз судової практики засвідчив, що здебільшого причиною закриття відповідних проваджень стає порушення тримісячного строку накладення адміністративного стягнення [5].

Щодо кримінальної відповідальності за вчинення таких правопорушень, то необхідно сказати, що Верховний суд України оприлюднив статистичний збірник «Стан протидії корупції за дев'ять місяців 2017 року», де зазначено, що станом на вересень 2017 судами було розглянуто 1198 кримінальних справ за корупційні злочини. За результатами розгляду 788 особи були притягнуті до кримінальної відповідальності, 104 особи – виправдані, і 190 осіб щодо яких провадження було закрито [6].

Серед осіб, притягнених до адміністративної відповідальності найбільше депутатів, сільських, селищних, міських голів, посадових осіб місцевого самоврядування. А от серед засуджених осіб за корупційні злочини найбільше поліцейських та інших працівників МВС, військових посадових осіб [6].

Спираючись на статистичні дані, можна сказати, що однією із сприятливих сфер для виникнення корупційних ризиків є публічна служба. З метою ефективної боротьби з проявами корупції в органах публічної служби розроблено проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018 ? 2020 р. р».

Новий Закон України «Про Антикорупційну стратегію на 2018 ? 2020 р. р.» має на меті 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 [1]. Розділ IV проекту нової антикорупційної стратегії на 2018–2020 р.р. визначає невідворотність покарання за корупцію. Цей документ, спираючись на Закон України «Про запобігання корупції» передбачає такі види відповідальності: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну.

Список використаної літератури

1. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки від 26.04.2018 № 8324. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.
2. Рейтинг Transparency Internationaly 2017. – Режим доступу: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info>.
3. Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. – Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua>.
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
5. Моніторинговий звіт щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016 – 2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією. Звіт підготував: д.ю.н., проф. О. О. Дудоров. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/img/books/files/1531464560dudorov_nazk_report.pdf.
6. Верховний суд України . Статистичний збірник «Стан протидії корупції за дев'ять місяців 2017 року». – Режим доступу: <http://www.viaduk.net/>.

Наукове видання

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

Матеріали
Х науково-практичної конференції
(13 грудня 2018 р., м. Дніпро)

В авторській редакції

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 22.12.2018. Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 18,66. Обл.-вид. арк. 19,42.
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