

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління

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

Матеріали
ХІІ науково-практичної конференції
(17 грудня 2020 р., м. Дніпро)

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2020

Схвалено до друку рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України від 29 грудня 2020 р., протокол № 10 / 240

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., *Л. А. Ткач* (відп. секретар).

П 68 Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали XII наук.-практ. конф. 17 груд. 2020 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2020. – 176 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

<i>БИРКОВИЧ Тетяна, КАБАНЕЦЬ Олександр.</i> Європейські принципи децентралізації влади в Україні	7
<i>БОНДАРЕЦЬ Єлизавета.</i> Актуальні питання правового регулювання державної регіональної політики в Україні	9
<i>БОЧАРОВА Наталія.</i> «Міський порядок денний» (EU Urban Agenda) в регіональній політиці Європейського Союзу	11
<i>КРИВЧИК Геннадій, ЄВССЄВА Галина.</i> Дотримання принципу балансу державних і громадських інтересів як запорука запобігання соціальних конфліктів	14
<i>МАМАТОВА Тетяна.</i> Розвиток нормативного забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у 2015 – 2020 роках	18

СЕКЦІЯ 2

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

<i>ГОНЧАРУК Наталія.</i> Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні	23
<i>ЛИМАР Андрій.</i> Удосконалення інституційної складової надання безоплатної правової допомоги	27
<i>МАЗЧЕНКО Єлизавета.</i> Формування правової культури державної служби як складової її організаційної культури	30

СЕКЦІЯ 3

Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України

<i>БАРДАХ Олександр.</i> Основні напрямки правового забезпечення цифрової трансформації в Україні: європейський вимір	33
<i>БОНДАРЕНКО Віктор.</i> Окреслення й правове удосконалення засад етнічної політики в контексті європейської інтеграції України	36
<i>БОРИСОВА Юлія.</i> Адміністрування пенсійних систем в країнах Європи: публічне versus приватне	41
<i>БУТИРСЬКА Тетяна.</i> Правова держава в контексті концепції тринітарності	44
<i>ГРИЦЯК Ігор.</i> Європейська політика сусідства та Східне партнерство: геополітичні кроки ЄС до окремих пострадянських країн-сусідів та Росії	47

<i>ДЕМОШЕНКО Генадій</i> . Основні напрямки правового забезпечення цифрової трансформації в Україні: європейський вимір	51
<i>ЖУРАВЕЛЬ Тамара</i> . Військово-цивільна адміністрація як важливий елемент механізму державного управління: правовий аспект	54
<i>ЗОЛОТАРЬОВ Євген</i> . Правове забезпечення процесів трансформації системи митних послуг	58
<i>КРАСІВСЬКИЙ Орест</i> . Зарубіжний досвід формування іміджу органів публічної влади	60
<i>МАКАШОВ Валерій</i> . Правове регулювання державно-управлінської діяльності у сфері оздоровчої рухової активності населення	63
<i>НОВІЧЕНКО Надія</i> . Правові засади розвитку цифрових компетентностей у Європейському Союзі	66
<i>ОВДІН Олександр</i> . Проблеми законодавчого визначення граничної чисельності збройних сил України у контексті захисту національної безпеки	69
<i>ОРГІЄЦЬ Оксана</i> . Оффбординг як важливий етап управління персоналом (на прикладі державної служби ФРН)	72
<i>ПИРОГОВА Юлія</i> . Соціально-психологічні методи управління людськими ресурсами у сфері публічної служби	75
<i>ПРОКОПЕНКО Леонід</i> . Класифікація видів соціальних послуг в Литві	78
<i>РЕМЕЗОК Анастасія</i> . Інституційна спроможність судової системи України: правовий аспект	79
<i>САВОСТЕНКО Тетяна</i> . Нормативно-правове забезпечення процесів управління державними інвестиціями в Україні: сучасні зміни у контексті євроінтеграції	82
<i>СЕРЬОГІНА Тетяна</i> . Форми забезпечення функціонування організацій громадського сектору в Україні	85
<i>ХМІЛЬ Тетяна</i> . Антропологічна парадигма публічного управління	87
<i>ЦУБЕНКО Дар'я</i> . Удосконалення правових засад дипломатичної служби України в системі публічного управління	89
<i>ЧЕРЕДНИЧЕНКО Анастасія</i> . Зміни ціннісних орієнтирів: основні фактори та тенденції	92
<i>ЧОРНОМОРЕЦЬ Юлія</i> . Удосконалення інституту адвокатури в процесі європейської інтеграції України	95
<i>ШУМЛЯЄВА Ірина</i> . Сучасне регулювання відносин партисипативної демократії на рівні місцевого самоврядування в ЄС	97
<i>ЩЕРБАКОВ Павло</i> . Нормативно-правове забезпечення впровадження електронного урядування в Україні	101

СЕКЦІЯ 4

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

<i>БАЙМУРАТОВ Максим</i> . Реформування компетенції місцевого самоврядування в Україні в контексті муніципальної реформи	105
--	-----

<i>БИРКОВИЧ Віктор, ПАЛАМАРЧУК Світлана</i> . Особливості управління національними природними парками	108
<i>БІЛА Дар'я</i> . Аналіз взаємодії рівнів публічного управління щодо формування і реалізації державної молодіжної політики	111
<i>БОБРОВНИК Деніс</i> . Вплив глобалізаційних процесів на територіальну громаду в контексті набуття нею глобалістського потенціалу	114
<i>БОРОДІНА Оксана, БІЛОГУБ Григорій</i> . Реформа децентралізації публічної влади в Україні: інституціональні та правові аспекти	117
<i>КАЛАРАШ Андрій</i> . Становлення системи захисту прав споживача в рамках територіальної громади в Україні: питання теорії	120
<i>КОЛОСОВСЬКА Ірина</i> . Сучасні тенденції взаємодії інститутів влади та громадянського суспільства	123
<i>ЛАХИЖА Микола, АНТОНЕНКО Владислав</i> . Інформатизація публічної адміністрації Республіки Польща як комплексний процес	126
<i>ПОСТОРОНКО Інна</i> . Сучасний муніципалізм: доктринальні підходи до розуміння та визначення	128
<i>ПРОКОПЕНКО Сергій</i> . Правове регулювання чоловічої середньої освіти на Катеринославщині в другій половині XIX – на початку XX ст.	131
<i>ФОРКУЦА Олена</i> . Аналіз проведення інституційного аудиту у закладах загальної середньої освіти в 2019 році Державною службою якості освіти України	134
<i>ХВАН Руслан</i> . Актуальні питання реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті муніципальної реформи	138
<i>ШИПІЦИНА Євгенія</i> . Деякі питання організаційно-правової діяльності публічного управління загальною середньою освітою на регіональному та локальному рівні	141

СЕКЦІЯ 5

Правові основи формування та реалізації національної антикорупційної політики

<i>АКІМОВ Олександр</i> . Corruption risks in procurement	144
<i>АКІМОВА Людмила</i> . Analysis of corruption risks in state bodies	147
<i>БИРКОВИЧ Олександр</i> . Судова влада в системі поділу влад сучасної України	150
<i>ВИНОГРАДОВА Наталія, ПАНАХІ Олег, КРАЄВИЙ Антон</i> . Інституціональні засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Державній митній службі України	154
<i>ЛИСАЧОК Алла</i> . Основні правові аспекти формування та реалізації національної антикорупційної політики та її вплив на механізм управління інвестиційною безпекою	157
<i>РУДІК Надія</i> . Індекс сприйняття корупції 2019: проблеми з експортом корупції в країнах верхньої частини рейтингу	160

<i>РУДІК Олександр. Проблема політичної доброчесності в контексті Індексу сприйняття корупції 2019</i>	166
<i>ХАМХОДЕРА Олег. Щодо антикорупційної «професійності» президентського опитування (від 25.10.2020 р.)</i>	171

СЕКЦІЯ 1

Актуальні питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні

Тетяна БИРКОВИЧ

д.держ.упр., професор, професор кафедри інформаційних технологій Київського національного університету культури і мистецтв

Олександр КАБАНЕЦЬ

к.ю.н. доцент кафедри державного управління і права ПВНЗ Київський університет культури

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Україна на сучасному етапі свого розвитку неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу в питанні реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Децентралізація влади у країнах Європейського Союзу відбувається на підставі джерел європейського права. Основними джерелами європейського права вважають: договори про заснування ЄС та європейських співтовариств, Хартію основних прав ЄС, рішення Європейського суду справедливості, законодавство ЄС, національне право, рішення Європейського суду з прав людини та Європейський кодекс належної адміністративної поведінки тощо

Будь-яка діяльність здійснюється на певних принципах. Принципи – це керівні засади, фундамент, головні закономірності та базові відносини, на яких здійснюється організація та функціонування європейського урядування.

Євроінтеграційний курс України вимагає створення в Україні ефективної, дієздатної системи місцевого самоврядування, яка б відповідала цінностям демократичного суспільства та обумовлена потребою в розбудові її як соціальної країни, де людина відповідно до ст. 3 Конституції України є найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Децентралізація влади в Україні є один із способів підвищення ефективності функціонування публічної влади, яка успішно реалізована у практиці більшості держав Європейського Союзу та повинна здійснюватися на принципі народовладдя, який забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях.

Важливо те, що європейські принципи реалізації влади забезпечують

систему управління, яка впливає на зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, на співвідношення функцій та компетенцій органів влади та, їх розподіл за функціональним та галузевим. Також до переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування тощо.

Зокрема, В. Пилипишин щодо втілення європейських принципів у вітчизняну систему державного управління зазначає, що у країнах-членах ЄС управління визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. В країнах ЄС держава є справді невід'ємним елементом громадянського суспільства й реально спрямована на обслуговування прав, свобод та інтересів громадян, основоположним аспектом реформ., що реалізуються інституціями ЄС з метою вдосконалення його системи управління, (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики) [2, с. 607].

Так, О. Оболенський зазначає, що діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог і принципів:

– відкритість передбачає активну комунікацію з громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, що приймаються ними;

– участь передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

– підзвітність, що базується на засадах права європейців на «належне управління», окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

– ефективність: державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі

цілі й прийматися з урахуванням оцінки їхнього очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їхній реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

– злагодженість потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [2].

Щодо функціонального розмежування системи державного управління Т. Биркович зазначає наступне, що на основі функціонального розмежування державних органів і посад необхідне остаточне розроблення останніх, виокремлення з них політичних діячів та власне державних службовців. Це дасть змогу уточнити елементи статусу як державних службовців, так і політиків, а також у цілому визначить межі втручання та взаємну відповідальність і раціоналізує державне управління [1, с. 170].

Отже, європейські принципи децентралізації влади в Україні передбачають застосування, в першу чергу, принципу прозорості участі громадян у державному управлінні, застосування якого є однією з умов залучення громадян для активної участі в обговоренні та прийнятті управлінських рішень для забезпечення розвитку та потреб територіальної громади.

Список використаної літератури

1. Биркович Т. І. Розвиток дипломатичної служби в системі міжнародних відносин : Монографія. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. – 250 с.
2. Оболенський О. Ю. Європейський досвід державного управління: курс лекцій. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
3. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpctu.pdf>

Єлизавета **БОНДАРЕЦЬ**

аспірантка кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Регіональний розвиток є невід'ємною складовою державної політики у всіх країнах світу. Важливими аспектами в регіональній політиці є збереження цілісності та єдності території, досягнення балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, рівень життя населення,

створення рівних умов для людей, незалежно від місця проживання, соціально-економічний розвиток.

Сьогодні в Україні сформовано майже все необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським стандартам. Ми маємо законодавчу базу, маємо державну стратегію регіонального розвитку, яка відповідає нормам до подібних документів держав-членів Європейського Союзу за структурою. Незважаючи на це, все ще існує необхідність удосконалення законодавчої бази та її подальшого розвитку. Саме від належного законодавчого забезпечення залежить розвиток регіональної політики. Законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України, Законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державні цільові програми», актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Документ містить визначення мети, принципів та пріоритетів державної регіональної політики, визначає повноваження її суб'єктів, інструменти фінансового забезпечення і моніторингу. У ньому визначено, що державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1]. Тобто, регіональна політика – це, насамперед, узгоджені дії самих регіонів і центральної влади щодо регіонів.

8 вересня 2005 р. був ухвалений Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій [2].

Питання підготовки стратегій розвитку регіонів регулюється Постановою КМУ від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів».

Система законодавства з питань державної регіональної політики України сформувалась відповідно до конституційних норм і складається із законів України, Указів Президента, нормативно-правових актів Уряду які регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики, регіонального розвитку загалом. Система нормативних

документів постійно доповнюється і вдосконалюється, відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу, що свідчить про взаємодію з державними органами. Україна адаптується у європейський правовий простір, спираючись на досвід ЄС, з урахуванням власних особливостей інтересів держави. Здійснюючи аналіз нормативно-правової бази регіонального розвитку можна зазначити, що в Україні існує правове поле для ефективного розвитку регіонів.

Незважаючи на певну результативність в регіональному розвитку України, все ще не досягнуто відчутного зменшення диспропорцій між регіонами, державна регіональна політика в Україні має формуватися на засадах управлінських перетворень та враховуючи нормативну базу, принципи управління. Формування регіональної політики є довготривалим процесом, який ускладнюється великою кількістю інституційних, правових, управлінських «прогалин» та прорахунків, що існують, та постійно виникають на всіх рівнях публічної влади.

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 34. – С. 90. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

2. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. №2850-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 51. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>

Наталія БОЧАРОВА,

*д.ю.н., професор кафедри права,
політології та міжнародних відносин
університету імені Альфреда Нобеля*

«МІСЬКИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ» (EU URBAN AGENDA) В РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Вивчення досвіду Європейського Союзу в царині регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування набуває особливого значення в умовах реалізації *Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС*, де передбачається налагодження взаємодії між представниками місцевої та регіональної влади України та ЄС в рамках Комітету регіонів ЄС (Глава 27, ст. 446 – 449).

Регіональна політика ЄС являє собою постійний процес перегляду і корегувань, щоб надати динамізму процесу євроінтеграції, забезпечити функціонування спільного ринку і підтримку цього процесу населенням. В останні роки особливу увагу приділяється розвитку європейських міст, які відіграють центральну роль у економічному зростанні і забезпеченні конкурентоспроможності європейських регіонів. Понад 70 % європейців

живуть у міських районах, а міста є центрами освіти, науки, інновацій та підприємництва. Але разом з цим європейські міста на сучасному етапі повинні вирішувати проблеми, серед яких: 1) забезпечення роботою та підготовка кваліфікованих кадрів в місцевій економіці; 2) подолання міської бідності; 3) забезпечення населення житлом; 4) включення мігрантів та біженців; 5) стале використання земельних ресурсів та природоохоронних рішень; 6) циркулярна економіка; 7) кліматична адаптація; 8) енергоефективність; 9) міська мобільність; 10) якість повітря; 11) цифровізація; 12) інноваційні проекти та відповідальні державні закупівлі.

Міський напрямок регіональної політики ЄС був позначений прийняттям низки важливих стратегічних документів, серед яких, наприклад, *Лейпцизька хартія сталих європейських міст 2007 р.* (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*), *Марсельська заява 2008 р.* (*Marseille Statement*), *Толедська декларація 2010 р.* (*Toledo Declaration*), *Познанські висновки 2011 р.* (*Poznan Conclusions*), *Звіт «Міста завтра» 2011 р.* (*Cities of Tomorrow report*), *Ризька декларація 2015 р.* (*Riga Declaration*), *Робочий документ співробітників Комісії щодо результатів громадських консультацій щодо ключових особливостей міської програми ЄС 2015 р.* (*Commission Staff Working Document on the results of the public consultation on the key features of an EU Urban Agenda*) [1].

На підставі цих політичних заяв, декларацій і аналітичних звітів був сформульований *Міський порядок денний для ЄС (Міська програма для ЄС)*, затверджений *Амстердамським пактом (Pact of Amsterdam)*, погодженим на неформальній зустрічі міністрів ЄС, відповідальних за міські питання, 30 травня 2016 року в Амстердамі (Нідерланди) [2]. Він представляє новий метод роботи по вирішенню питань розвитку європейських міст в рамках системи багаторівневого управління в ЄС¹ [3]. Головна мета – сприяти співпраці між державами-членами, містами, Європейською комісією та іншими зацікавленими сторонами для стимулювання зростання, життєздатності та інновацій у містах Європи та виявлення та успішного вирішення соціальних проблем.

Міська програма для ЄС прагне залучити міські органи влади до розробки та реалізації політики ЄС, а також посилити міський вимір у цій політиці. Виявляючи та намагаючись подолати труднощі та проблеми в політиці ЄС, міська програма для ЄС має на меті дати можливість міським владам працювати більш систематично та послідовно для

¹ Багаторівневе управління – це термін, що використовується для опису способу розподілу влади вертикально між багатьма рівнями управління та горизонтально між багатьма квазіурядовими та неурядовими організаціями та суб'єктами в ЄС. Принципи такої системи управління викладені у Хартії багаторівневого урядування в Європі (*Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe*).

досягнення загальних цілей. Більше того, це допоможе зробити політику ЄС більш привабливою для міст, ефективною та дієвою (*effective and efficient*). *Порядок денний для міст ЄС* не створить нових джерел фінансування ЄС, зайвого адміністративного тягаря, не вплине на поточний розподіл юридичних компетенцій та існуючих робочих структур і структур прийняття рішень, а також не перенесе компетенцію на рівень ЄС (відповідно до ст. 4 та 5 Договору про Європейський Союз). Він має на меті реалізувати весь потенціал та внесок міських територій у досягнення цілей Союзу та відповідних національних пріоритетів при повному дотриманні принципів субсидіарності та пропорційності.

Порядок денний для міст зосереджений конкретно на трьох стовпах формування та реалізації політики ЄС:

– краще регулювання (зосередженість на більш ефективному та послідовному здійсненні існуючих політик, законодавства та інструментів ЄС);

– краще фінансування (сприятиме виявленню, підтримці, інтеграції та вдосконаленню традиційних, інноваційних та зручних для користувачів джерел фінансування міських територій на відповідному інституційному рівні, в тому числі з європейських структурних та інвестиційних фондів);

– кращі знання (сприятиме зміцненню бази знань з міських питань та обміну кращими практиками та знаннями).

Ключовим механізмом реалізації міської програми для ЄС виступають так звані Тематичні Партнерства (*Thematic Partnerships*), які представляють різні урядові рівні та зацікавлені сторони у вирішенні певних завдань.. Партнерства були розпочаті у три етапи: 1) пілотні Партнерства стосуються включення мігрантів та біженців, забезпечення доступного житла, якості повітря та ліквідацію міської бідності («Амстердамські партнерства»); 2) «Братиславські партнерства», започатковані під час головування Словаччини в 2016 році, працюють над циркулярною економікою (тобто економікою замкнутого циклу, заснованою на відновленні та раціональному споживанні ресурсів), цифровим переходом, робочими місцями та навичками в місцевій економіці та міською мобільністю; 3) наймолодше Партнерство, створене в 2017 році («Мальтійські партнерства»), складається з Партнерств з питань адаптації до клімату, енергетичного переходу, відповідальних та інноваційних державних закупівель та сталого використання земельних та природних ресурсів.

Щорічні підсумки міської політики ЄС, які підбиваються на рівні Єврокомісії та недержавних аналітично-дослідницьких центрів (останнє таке дослідження оприлюднено на початку 2020 р. [4]) засвідчують позитивні наслідки впровадження *Міського порядку денного для ЄС*. В аналітичному документі Єврокомісії «Майбутнє міст» [5] та планах розвитку ЄС на 2021 – 2027 рр. [6] планується подальше використання

методології *Міського порядку денного* для забезпечення розвитку європейських міст.

Зазначені підходи, на нашу думку, повинні враховуватися у процесі розбудови системи міського самоврядування в Україні.

Список використаної літератури

1. State of Play on urban development – EU Urban Agenda. URL: https://www.eukn.eu/fileadmin/Files/Presidencies/2016_ The_Netherlands/State_of_Play_Revised__1_.pdf
2. Urban Agenda for the EU. «Pact of Amsterdam» Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands. URL: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf
3. Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx>
4. Assessment Study of the Urban Agenda for the European Union. 15/01/2020. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/15-01-2020-assessment-study-of-the-urban-agenda-for-the-european-union
5. EU SCIENCE HUB. The European Commission's science and knowledge service: The Future of the Cities. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>
6. New Cohesion Policy. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

Геннадій КРИВЧИК,

д.іст. н., професор,

завідувач кафедри українознавства

Дніпровського національного університету

залізничного транспорту ім. акад. В. Лазаряна

Галина ЄВСЄВА,

д. держ. упр., професор,

завідувач кафедри українознавства, документознавства

та інформаційної діяльності Придніпровської державної

академії будівництва та архітектури

ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ БАЛАНСУ ДЕРЖАВНИХ І ГРОМАДСЬКИХ ІНТЕРЕСІВ ЯК ЗАПОРУКА ЗАПОБІГАННЯ СОЦІАЛЬНИХ КОНФЛІКТІВ

В умовах нового етапу децентралізації влади, який розпочався з 2019 року і передбачає насамперед законодавче забезпечення сучасних демократичних процесів в місцевому самоврядуванні, особливого значення набуває дотримання принципу балансу державних та

громадських інтересів. Адже, як зазначалося на урядовому порталі, наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали: істотна залежність територій від центру, низький рівень інвестиційної привабливості територій, інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади, деградація сільської місцевості, складна демографічна ситуація, низька якість надання публічних послуг, низький рівень до влади, високий рівень корупції та низька ефективність управлінських рішень [6]. До цього можемо додати: і процес стихійної федералізації, прагнення місцевих еліт бути незалежними від центральної влади, опір деяких рішенням, що приймаються центральною владою, й навіть сепаратистські настрої в регіонах. Натомість регіональний егоїзм гальмує проведення цілеспрямованої економічної, соціальної, внутрішньої політики, реалізацію повноважень органів центральної законодавчої й виконавчої влади.

Як відомо, принцип балансу державних та громадських інтересів означає, з одного боку, що органи місцевого самоврядування, які утворюються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці, мусять виконувати свої зобов'язання перед виборцями, тобто дбати про розвиток своїх територій чи населених пунктів, відстоювати й захищати їх жителів – своїх виборців. Розвиток кожного міста, кожної території – це розвиток всієї країни. Благополуччя і добробут кожної людини – це благополуччя й процвітання держави. Держава, яка створює умови для реалізації зазначених функцій органів місцевого самоврядування, є соціальною. Завдання центральної влади – акумулювати енергію суспільства, консолідувати діяльність усіх його складових. Як писав Антуан де Сент-Екзюпері (щоправда, в іншому контексті): «Зібрати в єдине ціле – означає зв'язати міцно-міцно все розмаїття, всі особливості, а не нищити їх заради безплідного порядку» [7, с. 153]. З іншого боку, реалізація інтересів окремої громади не повинна завдавати шкоди загальнодержавним інтересам. Органи місцевого самоврядування покликані враховувати загальнодержавні інтереси у прийнятті своїх рішень і діях. Вони мусять виступати у ролі посередників між державою і громадами, роз'яснювати й реалізовувати політику держави. У разі необхідності відстоювати саме загальнодержавні інтереси, не допускати виникнення місцевого егоїзму й сепаратизму.

Одним характерних проявів цього став гострий конфлікт між президентом В. Зеленським і мером Черкас А. Бондаренком, коли останній під час карантину у зв'язку з пандемією COVID-19 навесні 2020 р., пафосно кинув виклик центральній владі. Він заявив, що місто в односторонньому порядку відмовляється від карантинних обмежень і не збирається виконувати вказівки з Києва, а на погрозу завести на нього кримінальну справу додав, що ні президент, ні міністр внутрішніх справ не можуть наказувати чи погрожувати йому. На мера Черкас завели кримінальну справу (мер побачив у цьому політичні репресії), а президент В. Зеленський назвав його «бандитом, з яким не сяде за один стіл» [1].

Однак А. Бондаренко отримав додатковий піар, який допоміг йому в листопаді 2020 р. переобратися на посаду міського голови.

Поза сумнівом, поведінка А. Бондаренка не є взірцевою, але й сама центральна влада часто-густо провокувала регіони та громади на непокору, даючи чимало підстав для конфліктів, зокрема коли здійснювала не зовсім продумані карантинні заходи, коли не спромоглася забезпечити людей необхідними ліками й захисними засобами, компрометуючи себе подвійними стандартами під час карантину.

Забезпечення балансу інтересів центру і регіонів неможливо без довіри між двома суб'єктами, без неухильного дотримання ними законів. На жаль, часто сама влада спокушує місцеву владу ухилилася від виконання її вказівок. Характерним прикладом є «велюровий скандал», що розгорівся у квітні 2020 р. в умовах жорсткого карантину через пандемію COVID-19. Тоді журналісти «Bihus info» з'ясували, що під час карантину ресторан, що належить депутату від «Слуги народу» Миколі Тищенку відвідують провладні політики [2]. Тобто влада тим самим сама дискредитувала свої розпорядження «велюровим карантинном», як його влучно назвали в суспільстві. Однак подібні приклади, а їх можна навести чимало, здаються дрібними пустощами порівняно з порушеннями Конституції України, які подеколи дозволяє собі робити центральна влада, зокрема, щодо місцевого самоврядування. Досить того, що навіть ключова ідея децентралізації – створення ОТГ – виглядає не зовсім коректною з огляду на Основний Закон держави, адже Ст. 141 розділу XI «Міське самоврядування» передбачає створення сільських, селищних, міських, районних, обласних рад і там немає ніякої згадки про ради ОТГ. Також слід зазначити, що й процес злиття районів, що проводився в руслі децентралізації, відбувався з грубим порушенням законодавства і демократичних норм [4].

Загалом подібні приклади непорозуміння між центральною й місцевою владою, місцевими елітами відіграли не останню роль у не зовсім вдалій участі пропрезидентської партії «Слуга народу» на місцевих виборах восени 2020 р., під час яких вказана партія не спромоглася привести на посаду міського голови у жодному великому місті, обласному центрі. І навіть на «малій батьківщині» президента 6 грудня 2020 р. переміг не представник «Слуги народу», якого підтримував особисто В. Зеленський, а К. Павлов – представник «Опозиційної платформи – «За життя», який дуже різко критикував центральну владу: «Они власть. Центральная власть, которая цинично выжимает последнее из народа и хочет превратить местное самоуправление в послушных марионеток. Они, по сути, пришлые. Для них Кривбасс – это яма, пустота. Потому что они пришли для того, чтобы забрать руду, концентрат, металл и ничего не дать взамен. Они чужие. Потому что ради аплодисментов и дешевой популярности они готовы кланяться «и вашим, и нашим». Они – перекаты поле. Для них наш город – всего лишь точка на карте» [3].

Обіймаючи посаду віце-прем'єр-міністра, міністра розвитку громад і територій, нинішній голова українського уряду Д. Шмигаль стверджував, що завданням нового етапу децентралізації, який розпочнеться виборів до місцевих рад (нині цей час уже прийшов), є внесення змін в Основний Закон – Конституцію з тим, щоб привести в порядок той адміністративно-територіальний поділ, який ми отримали після виборів у сформовані місцеві громади відповідно до перспективних планів.

Однак, на нашу думку, слід було робити навпаки – спочатку слід було здійснювати конституційні зміни, а вже потім проводити вибори відповідно до цих змін. Так принаймні зазвичай робиться в цивілізованих країнах.

У грудні 2020 р. відновила роботу Рада регіонального розвитку, що свідчить про те, що нова влада врешті-решт усвідомила необхідність налагодити взаємозв'язки з місцевими громадами. Не можна не погодитися зі знаним політологом Володимиром Фесенком, який написав на одному з Інтернет-порталів, що це абсолютно правильне рішення, особливо в умовах децентралізації та після місцевих виборів. «Слід вибудовувати конструктивний діалог з місцевими елітами, тим більше перед спільними викликами» [8]. Очевидно, що негативні для центральної влади результати виборів допоможуть центральній владі правильно вибудувати свої відносини з місцевим самоврядуванням. Щодо органів місцевого самоврядування й місцевих еліт, які значною мірою підтримують політику громад, то вони мусять усвідомити, що конфронтація з центром ні до чого хорошого не принесе ані державі, ані самим регіонам і місцевим громадам. Принаймні, після своєї перемоги на виборах міський голова А. Бондаренко знайшов сили, щоб вибачитися перед президентом: «Ми мусимо забути про протистояння між мером і президентом. На сьогоднішній день я, як міський голова, хотів би в першу чергу вибачитися перед президентом за те, що я, в принципі, не себе відстоював, а мешканців міста» [5].

Список використаної літератури

1. Анатолий Бондаренко: Что известно о мэре Черкасс, его политическое прошлое и любимый Mercedes. – Режим доступу : vybory.24tv.ua/ru/anatolij_bondarenko_biografija_kto_jeto_bondarenko_chto_istvestno_n1337398
2. «Велюровий карантин», відкриті ринки і оновлення зоопарку. – Режим доступу : ukrinform.ua/rubric-society/3017402-velurovij-karantinv-dkriti-rinki-j-onovlenni-zooparki.html
3. Кривой Рог: как Зеленский проиграл на своем поле. – Режим доступу : <https://ukraina.ru/opinion/20201208/1029887567.html>
4. Кривчик Г. Г. Децентралізація української влади: концепція, впровадження, результати її першого етапу (2014 – 2018 рр.) / Г. Г. Кривчик // *Universum Historiae et Archeologiae*. – 2019. – Т. 2 (27). Вип 2. – С. 95 – 106.

5. Мэр Черкасс извинился перед Зеленскими, на которого ранее подал в суд. – Режим доступу : news.liga.net/politics/news/mer-cherkass-publichnol-izvinilsya-pered-zelenskim-video

6. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>

7. Сент-Екзюпери А. Цитадель [сб., пер.с фр.] Антуан де Сент-Екзюпери. – М. : АСТ ХРАНИТЕЛЬ, 2007. – 368 с.

8. Фесенко В. То, что считают изобретением Зеленского, работало и при Кучме, и при Януковиче. – Режим доступу : strana.ua/opinions/305503-to-chto-schtajut-izobreteniem-zelenskogo-rabotalo-i-prikuchme-i-pri-janukoviche.htul

Тетяна МАМАТОВА

д. держ. упр., професор,

професор кафедри менеджменту

та управління проектами ДРІДУ НАДУ

РОЗВИТОК НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У 2015 – 2020 РОКАХ

Реформа децентралізації в Україні – передачі повноважень і фінансів від центральної влади до органів місцевого самоврядування – триває з 2015 року та відкриває нові можливості на муніципальному рівні навіть для малих міст, сіл, селищ та невеликих громад. Завдяки процесу об'єднання громади можуть поєднати свої ресурси для того, щоб самостійно вирішувати місцеві питання, підвищувати якість життя і нести за це відповідальність. Це означає, що громади отримали можливості прийняття рішень, яких не було раніше, для того, щоб жити в них було комфортно і приємно. Одна з таких можливостей – реформування надання адміністративних послуг на місцях через, серед іншого, створення належних Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) для їхньої доступності всім мешканцям громади [3].

Розвиток нормативно-правового забезпечення надання послуг органами місцевого самоврядування у 2015 – 2016 роках був зумовлений процесами здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Саме в цей період було прийнято низку нормативних актів, норми яких спрямовані на розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг:

– закони України : «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого

самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888-VII [6]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII [7]; «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 26 листопада 2015 № 835 [8];

– постанови Кабінету Міністрів України: «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 25 грудня 2015 р. № 1127 [11]; «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 2 березня 2016 р. № 207 [15]; «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23 серпня 2016 р. № 553 [10].

Необхідно також відзначити, що у 2016 – 2017 роках активізувалися процеси розвитку системи електронних послуг із прийняттям розпоряджень Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 р. № 918-р [17] та «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017 – 2018 роки» від 14 червня 2017 р. № 394-р [13].

Розвиток нормативно-правового забезпечення надання послуг органами місцевого самоврядування триває. Так, у 2019 – 2020 роках прийнято низку нормативних документів у напрямі діджиталізації даної сфери, наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 37-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019 – 2020 роки» [14]. Реалізація Концепції надасть змогу, зокрема: покращити якість надання адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання відповідно до європейських вимог. Напрямок подальшої діджиталізації сфери надання адміністративних послуг підсилюють положення двох постанов Кабінету Міністрів України: «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04 грудня 2019 р. № 1137 [2] та «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації» від 05 лютого 2020 р. № 123 [4].

Для подальшого розвитку ЦНАП органів місцевого самоврядування важливим є прийняття Постанови Кабінету міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 714, якою внесено актуальні зміни до «Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» та «Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» та визначено

«особливості діяльності територіального підрозділу центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці, утворених в об'єднаній територіальній громаді» [9].

За Указом Президента України № 647/2019 від 4 вересня 2019 р. «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» [12], з метою утвердження функціонування сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг, передбачено поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму та оприлюднення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади щоквартальних звітів про стан реалізації відповідних заходів з відображенням інформації про послуги, переведені в електронну форму, та послуги, порядок та умови отримання яких спрощено.

Наступним був Указ Президента України від 8 листопада 2019 р. № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» [16], в якому, серед іншого, встановлено переглянути методикою формування спроможних територіальних громад з урахуванням критерію розвитку оптимальної мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг, а також забезпечення в установленому порядку розроблення згідно з такою методикою, схвалення і затвердження актуалізованих перспективних планів формування територій громад областей.

03 листопада 2020 р. прийнято Закон України № 943-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [5], за яким у ЦНАП об'єднаної територіальної громади надаватимуться усі адміністративні та інші публічні послуги органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також адміністративні послуги за договорами щодо обслуговування у ЦНАП жителів інших територіальних громад.

Прийнятий законопроект передбачає поетапне утворення ЦНАП органів місцевого самоврядування протягом 3 років у кожній з новостворених 1 420 громад. Передбачається, що ЦНАП органів місцевого самоврядування обов'язково утворюватимуться в усіх населених пунктах з чисельністю населення більше однієї тисячі; врегулювання питань утворення ЦНАП, яке здійснюватиметься об'єднаними територіальними громадами; старостам будуть надані окремі функції адміністратора. Таким чином, в умовах активного провадження реформи децентралізації та після проведення чергових місцевих виборів, нагальним є такі питання [1]:

– трансформація ЦНАП та передача всіх ЦНАПів утворених

районними державними адміністраціями до громад в колишніх районних центрах;

– надання всіх адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є орган місцевого самоврядування, виключно через центри надання адміністративних послуг у всіх громадах;

– удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі, зокрема передбачається запровадження Єдиного державного веб-порталу, який вже фактично працює (Портал «Дія»);

– упровадження механізм е-моніторингу, як ефективного інструменту підвищення рівня якості публічних сервісів на усій території країни.

Список використаної літератури

1. Належний ЦНАП буде у кожній громаді: Верховна Рада прийняла законопроект № 2679 / Децентралізація. – 03 лист. 2020. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/12910>.

2. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 04 груд. 2019 р. № 1137. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text>.

3. Посібник з інформування та залучення мешканців у роботу ЦНАП : зб. інструментів та рекомендацій на усіх етапах створення та роботи ЦНАП / Програма «U-LEAD з Європою». – 2019. – 68 с. – Режим доступу : <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Posibnyk-z-informuvannya-ta-zaluchennya.pdf>.

4. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації : постанова Кабінету Міністрів України від 05 лют. 2020 р. № 123. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123-2020-п#Text>.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : закон України від 03 лист. 2020 р. № 943-IX. – Режим доступу : <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/199029.html>.

6. 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-VII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : закон України від 12 лют. 2015 р. № 191-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/191-19>.

8. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію

юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : закон України від 26 лист. 2015 р. № 835. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.

9. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 і від 1 серпня 2013 р. № 588 : постанова Кабінету Міністрів України від 14 серп. 2019 р. № 714. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-vnesennya-zmin-do-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-20-lyutogo-2013-r-118-i-vid-1-serpnya-2013-r-588-s140819>.

10. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2016 р. № 553. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/553-2016-p>.

11. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд. 2015 р. № 1127. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-p>.

12. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : указ Президента України від 4 вер. 2019 р. № 647/2019. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019>.

13. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 394-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-2017-p>.

14. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019 – 2020 роки: від 30 січня 2019 р. № 37-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-p>.

15. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру : постанова Кабінету Міністрів України від 2 бер. 2016 р. № 207. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-p#Text>.

16. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави : указ Президента України від 8 лист. 2019 р. № 837/2019. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

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

СЕКЦІЯ 2

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

Наталія ГОНЧАРУК,

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

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Одним із визначальних пріоритетів становлення України як демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування, зміна парадигми управління державою в напрямі послідовного проведення децентралізації влади й реформування місцевого самоврядування, удосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та підвищення їх спроможності. Це вимагає вдосконалення конституційно-правових засад розвитку місцевого самоврядування. Сьогодні питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюються Конституцією України та більше ніж 3 тис. нормативно-правових актів, у тому числі близько 700 законами [1; 2, с. 10]. Нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування здійснюється на трьох рівнях – конституційному, законодавчому і статутному. Однак, слід зазначити, що частина нормативно-правових актів містить норми, що породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами. У більшості територіальних громад не було прийнятих статутів як документів нормативно-процедурного характеру. Саме тому сьогодні потрібно прийняти низку відповідних законів, які забезпечать успішне проведення реформи місцевого самоврядування та завершення в Україні децентралізаційних процесів.

У Конституції України інститут місцевого самоврядування закріплений більше, ніж у 20 статтях, насамперед, у розділі XI – «Місцеве самоврядування» (статтях 140 – 146) [1]. Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, згідно з якою передбачається, в першочерговому порядку, внести ряд змін до Конституції України [8]. Мінрегіоном на основі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної комісії

парламенту, Конституційної асамблеї, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування); представників різних політичних сил, громадськості, а також з урахуванням позиції польських та інших міжнародних експертів, які мають успішний досвід щодо реформування місцевого самоврядування й адміністративно-територіальної реформи, було розроблено проєкт змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), оскільки саме вона визначає основи системи влади, і без відповідних змін до неї повністю провести реформу неможливо. Основні зміни передбачають наступне: запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування; передачу функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у загальнодержавних податках; ліквідацію місцевих державних адміністрацій і створення натомість місцевих органів виконавчої влади (префектур) лише з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями. Законопроєкт про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстраційний номер 2217) попередньо було схвалено Постановою Верховної Ради України № 656-VIII від 31.08.2015 р. [9]. Однак, через відсутність в парламенті конституційної більшості, зазначені зміни до цього часу залишилися не прийнятими.

Зазначимо, що не дивлячись на те, що в 1996 році було закладено конституційні основи місцевого самоврядування, у 1997 році ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування та прийнято базовий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у 2001 році прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а в подальшому іще велику кількість нормативно-правових актів, які створили організаційно-правові та фінансові основи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, стан системи місцевого самоврядування не відповідав потребам суспільства, оскільки вона не здатна була в умовах ринкової економіки забезпечити соціально-економічний розвиток територій, вирішення питань місцевого значення та якісний рівень надання публічних послуг громадянам [3; 4; 10].

І лише після схвалення у 2014 році Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийняття в 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та деяких інших нормативно-правових актів, почали активно відбуватися процеси децентралізації влади, добровільного

об'єднання територіальних громад, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, метою яких є створення безпечного та комфортного середовища для життя громадян в Україні шляхом побудови ефективної системи місцевого самоврядування [6; 8].

Процес добровільного об'єднання територіальних громад було завершено на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року, які відбулися на новій територіальній основі відповідно до Закону України від 16.04.2020 р. № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» та прийнятих 12.06.2020 р. Кабінетом Міністрів України 24 розпоряджень щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад. Наразі в Україні замість понад 11,5 тисяч територіальних громад, які були на початок 2015 року, створено 1 469 територіальних громад (з них у 1 438 пройшли вибори 25.10.2020 р.). Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» трансформаційні зміни відбулися і на районному рівні [11; 12]. Кількість районів зменшилася із 490 до 136 (з них у 119 відбулися вибори районних рад 25.10.2020 р.). Існуючі райони були, в основному, утворені ще в першій половині минулого століття, при СРСР, і суттєво відрізнялися. Було 6 районів із населенням до 10 тис. осіб, у 9 районах проживало понад 100 тис. осіб, а в 3-х районах – понад 150 тис. осіб. При однакових функціях, повноваженнях і відповідальності навантаження було різним і це потрібно було виправляти.

Для завершення розпочатих процесів, функціонування місцевої влади на новій територіальній основі 17 листопада 2020 р. було прийнято Закон України № 3651 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». Цим законом врегульовано окремі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України. Зокрема, положеннями Закону врегульовуються такі питання: припинення повноважень сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України; реорганізації сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України; правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків територіальних громад, території яких були включені до територій територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України; правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів; продовження до закінчення бюджетного періоду виконання бюджетів територіальних громад, прийнятих до

затвердження Кабінетом Міністрів України територій територіальних громад в регіонах України, та бюджетів районів, які ліквідовані Верховною Радою України; утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України; особливостей державної реєстрації щодо органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України [14].

Важливе значення для вдосконалення надання громадянам адміністративних послуг, підвищення їх якості і доступності, має прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11.2020 р. № 2679-IX. Цим законом передбачено, що ЦНАП можуть створюватися лише в органах місцевого самоврядування, поступову ліквідацію ЦНАП при районних державних адміністраціях, збереження їх кадрового потенціалу, створення єдиного веб-порталу електронних послуг та моніторинг їх якості [13]. Слід зазначити, що на сьогодні із 848 ЦНАП лише 209 було створено в об'єднаних територіальних громадах.

З метою реалізації реформи місцевого самоврядування, подальшого вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні сьогодні розроблено низку інших законопроектів – нову редакцію Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», закони «Про префектів», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві референдуми», зміни до Бюджетного та Податкового кодексів та ін. [5; 7].

Таким чином, аналіз правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні свідчить про необхідність його подальшого вдосконалення, а прийняття підготовлених законопроектів буде вагомим кроком для системного завершення розпочатих на місцевому рівні реформ та відкриє перспективи для створення ефективної системи місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. // Відом. Верховної Ради. – 1996. – № 30 (ст. 141).
2. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К.О.Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. :НАДУ, 2014. –128 с.
3. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України // Відом. Верховної Ради. – 1997. – № 38 (ст. 249).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав.

1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

5. Про місцеве самоврядування в Україні : проект нової редакції Закону України. – Режим доступу : www.minregion.gov.ua.

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157. – Режим доступу : www.minregion.gov.ua.

7. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 02 верес.2019 р. № 1223. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. N 333-р – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

9. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: постанова Верховної Ради України від 31 серп.2015 р. № 656-VIII. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

10. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 черв. 2001р. № 2493/III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

11. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17 лип. 2020 р. № 807-IX. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квіт. 2020 р. № 562-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03 лист.2020 р. № 2679-IX – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій: Закон України від 17 лист. 2020 р. № 3651. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

Андрій ЛИМАР

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

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

В умовах здійснення політики децентралізації значно розширюються можливості органів місцевого самоврядування у різних сферах життєдіяльності територіальної громади. Це не може не призвести до змін і у практиці надання безоплатної правової допомоги.

Роль органів місцевого самоврядування в реалізації безоплатної

правової допомоги впливає з системного тлумачення законодавчої дефініції останньої, а також термінів, що використовуються в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року (с. 1) [1].

Так, під безоплатною правовою допомогою розуміється правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел. Під правовою допомогою слід розуміти надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення.

Правові послуги включають правову інформації, консультації і роз'яснення з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Такі напрямки є профільними для юридичної служби органу місцевого самоврядування та її фахівців. Це детерміновано й тим, що, по-перше, відповідно до ст. 8 Закону суб'єктами права на безоплатну первинну правову допомогу мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією України. А, по-друге, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги, відповідно до ст. 9 Закону є: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; фізичні та юридичні особи приватного права; спеціалізовані установи [1].

Разом з тим, системний аналіз нормативно-правових актів, що видані органами місцевого самоврядування в контексті організації безоплатної первинної правової допомоги, викликає багато питань щодо оптимальності прийнятих рішень та в контексті залучення до цього належних та кваліфікованих суб'єктів.

Адже суб'єктами надання правової допомоги є фактично не юристи, а посадові особи виконавчих органів міської ради. Крім того, сам порядок надання такої допомоги є дуже бюрократизованим, хоча й зафіксовано, що питання, з якими звертаються громадяни, по можливості вирішуються під час прийому в день звернення з урахуванням графіка проведення прийому.

Звернення про надання одного із зазначених видів правової допомоги, відповідно до компетенції виконавчих органів міської ради, надсилаються або подаються особами безпосередньо під час проведення прийому. Звернення, які стосуються осіб, визнаних судом недієздатними або дієздатність яких обмежена судом, надсилаються або подаються їх опікунами. Посадові особи виконавчих органів міської ради, які здійснюють прийом, в разі письмового звернення осіб про надання будь-

якого із зазначених видів правової допомоги з питань їх повноважень, зобов'язані надати таку допомогу протягом тридцяти календарних днів з дня надходження звернення.

Ст. 11 Закону встановлює, що органи місцевого самоврядування забезпечують проведення особистого прийому осіб висококваліфікованими працівниками, які можуть чітко і доступно надати роз'яснення положень законодавства та консультації з питань реалізації прав і свобод людини і громадянина та виконання обов'язків [1]. Вважаємо, що при організації прийому осіб, які потребують безоплатної первинної правової допомоги, у виконавчих органах місцевої ради необхідно було б зазначити, що в проведенні такого прийому осіб беруть безпосередню участь або юристи органу державної виконавчої влади, або юристи виконавчих органів міської ради. Це сприяло б підвищенню якості надання первинної правової допомоги та більш оперативному вирішенню питань, що ставлять члени територіальної громади.

Кураторами роботи з надання безоплатної правової допомоги можуть виступати працівники юридичних відділів органів місцевого самоврядування та депутати постійної комісії депутатської діяльності та законності, а також депутати-мажоритарники, що здійснюють прийом громадян.

Вони повинні отримати право залучати до надання безоплатної правової допомоги і забезпечувати необхідну методичну і теоретичну підтримку студентам-консультантам юридичних спеціальностей ВНЗ, а саме: вирішувати питання про прийнятність справи, її направлення до студента, виступати у ролі куратора за кожним зверненням, а також здійснювати контроль за діяльністю студентів на відповідність правової допомоги вимогам законодавства України і професійної етики.

Такий підхід є досить продуктивним, бо залучає до роботи з надання безоплатної правової допомоги широкі верстви правників, які не тільки допомагають юридичній службі в здійсненні важливого напрямку діяльності, а й самі підвищують свою професійну кваліфікацію. Крім того, залучення студентів-правників до надання правової допомоги підвищує рівень охоплення населення правовими послугами, що може привести до вирішення низки комплексних задач: підвищення рівня правосвідомості населення; зниження рівня порушень чи незаконних обмежень прав і свобод людини з боку органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; поліпшення якості навчальної підготовки студентів-правників; підвищення рівня правової поінформованості населення.

На жаль, на рівні органів місцевого самоврядування районного (в областях) рівня, враховуючи той факт, що функції їх виконавчих комітетів фактично виконують районні державні адміністрації, робота з надання безоплатної первинної правової допомоги організується та проводиться юридичним відділом та посадовими особами цих адміністрацій. Крім

того, на цьому рівні вже функціонують центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, що курирують органи виконавчої влади на місцях.

Це є свідомством того, що система надання безоплатної первинної правової допомоги існує, функціонує та розвивається, вона органічно доповнюється системою надання безоплатної вторинної правової допомоги. І тут велика роль належить юридичній службі органів місцевого самоврядування в координації та співробітництві між цими рівнями надання безоплатної правової допомоги. Це завдання полегшить діяльність Міністерства юстиції України, яке вже відкрило центри надання безоплатної правової допомоги.

Таким чином, створюється відповідний процесуальний ланцюжок в контексті надання безоплатної правової допомоги між її різними рівнями, на початку якого стоїть юридична служба органу місцевого самоврядування.

Звідси впливає суттєва та системна роль муніципальних органів у створенні та функціонуванні системи безоплатної правової допомоги, а також проглядається особлива роль їх юридичної служби в її формуванні та функціонуванні, а також в супроводженні та забезпеченні такої діяльності.

Таким чином, виходячи з суто юридичного змісту правових послуг, а також з того, що органи місцевого самоврядування є органами, що найбільш наближені до населення та діють безпосередньо в територіальній громаді, вважаємо, що саме вони повинні виступати основним суб'єктом надання безоплатної первинної правової допомоги. В цьому контексті об'єктивно зростає роль у вказаних процесах саме їх юридичної служби.

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

Слизова МАЗЧЕНКО

студентка факультету управління

Університету митної справи та фінансів, м. Дніпро

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СКЛАДОВОЇ ЇЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ

Останнім часом поширеним є організація за участі Національного агентства України з питань державної служби проведення дискусій та конференцій з питань культури на державній службі. Як приклад, 18 серпня 2020 року у мультимедійному просторі Fedoriv Hub відбулася міні конференція «Просто про культуру на державній службі» в рамках

реформи державного управління, під час якої обговорювалися питання культури результату та культури взаємодії на державній службі. Також Офісом реформ Кабінету Міністрів України було проведено вдруге щорічне дослідження «Державна служба в Україні: Ваша точка зору», що має на меті визначити рівень організаційної культури на державній службі, з'ясувати її сильні та слабкі місця, а також обрати цінності спільні для всіх державних службовців. Результати дослідження дозволять розробити рекомендації щодо підвищення привабливості держави як роботодавця, посилення ефективності та якості державної служби, а також будуть використані при підготовці концепції культури державної служби [3].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 було затверджено Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року. Основними напрямками реалізації цієї Стратегії в частині правової культури є: впровадження сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання державних службовців з розвинутою інфраструктурою та належним ресурсним забезпеченням, яка орієнтована на розвиток компетентностей та потреби в професійному розвитку державних службовців; формування організаційної культури державної служби, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, відкритості комунікацій.

Тобто, на нормативному рівні поняття «правова культура» не вживається, замість нього законодавець оперує поняттям «організаційна культура державної служби». При цьому, визначення цьому поняттю не надається. Одним із завдань у рамках Стратегії є розроблення проєкту концепції культури державної служби, у якому мали б надаватися дані визначення, проте досі цього проєкту опубліковано не було. Вважаємо, що правова культура державної служби має бути складовою організаційної культури державної служби і таке співвідношення має бути визначено законодавчо.

У рамках реалізації Стратегії було здійснено опитування «Цикл зворотного зв'язку державної служби України: місцеві органи державної влади». Опитування проведено НАДС за підтримки Центру з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS, Норвегія). Метою опитування стало визначення характеристики організаційної культури на державній службі, а також з'ясування цінностей, спільних для усіх державних службовців. Більшість державних службовців ключовими цінностями, яких вони дотримуються визнали такі: відповідальність (79,6 %); чесність / доброчесність (69,1 %); професіоналізм (55,9 %). Поширеними в середовищі державних службовців є і такі цінності як командна робота / співпраця (для 43,3 % опитаних), повага до гідності, прав і свобод людини (29 %), служіння державі / суспільним інтересам (29 %), ефективність / результативність (27,7 %), політична нейтральність

/неупередженість (25,6 %), доброзичливість (23,2 %) (респонденти могли обрати не більше 5 цінностей).

За результатами цього опитування, можна визначити, що правова культура або обізнаність службовця в правовому аспекті не є ключовою цінністю державної служби за думкою самих державних службовців, що свідчить про низький рівень роботи у даному напрямку. Саме тому, тема правової культури суб'єктів публічного управління є особливо актуальною на даний час.

Нині дедалі більше зростає роль права, як важливого регулятора суспільних відносин, проте економічна, політична, соціальна нестабільність в державі сприяють лише поглибленню правового нігілізму. Загострюють ситуацію і такі негативні явища сьогодення, як криміналізація суспільства, корупція, порушення прав та свобод людини і громадянина, декларативний характер значної кількості норм чинного законодавства. Усі зазначені проблеми безпосереднім чином впливають на формування правової культури громадян та суб'єктів публічного управління.

Можна констатувати, що на даному етапі рівень правової свідомості та правової культури суб'єктів публічної влади знаходиться на стадії формування зачатків демократичної правової культури. Сама лише констатація націленості на розбудову демократичного суспільства, правової держави ще не є запорукою реалізації проголошених цілей.

Тому в Україні має постійно зростати мотивація активного формування правової свідомості та правової культури всіх суб'єктів суспільних відносин, оскільки без них неможливо втілити в життя поставлену мету. Правова культура суб'єктів публічної влади є основою, фундаментом нового суспільства в Україні. Успішне вирішення цих завдань залежить від багатьох факторів, але здебільшого – від рівня організації правової освіти і виховання усього населення країни.

Список використаної літератури

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
2. Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/par-report-ukr-web.pdf>
3. Наталія Алюшина взяла участь у міні конференції «Просто про культуру на державній службі». Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-sentr/novini/item/3661-96>

СЕКЦІЯ 3

Удосконалення правових засад публічного управління в контексті європейської інтеграції України

Олександр БАРДАХ
аспірант ДРІДУ НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

В Європі успішно реалізується стратегія Єдиного цифрового ринку Digital Single Market Strategy, яка має сприяти виходу ЄС із структурної кризи, що набуває розмаху в умовах цифрової трансформації суспільства та глобальної пандемії [1]. Саме політика єдиного цифрового ринку має принести прибутки державі та бізнесу у трильйони євро та створити сотні тисяч робочих місць.

Проект цифрового перетворення економіки був започаткований у 2015 р. на Всесвітньому економічному форумі і був зорієнтований на шість основних галузей економіки: товари народного споживання, електроенергетику, автомобілебудування, охорону здоров'я, ЗМІ, логістику. Через 2 роки він поширився ще на вісім галузей: страхування, авіацію, готельну справу, професійні послуги та телекомунікації, видобуток нафти й газу, хімічну та гірничодобувну промисловість. Згодом Стратегія єдиного цифрового ринку стала одним з десяти пріоритетів Єврокомісії.

Єдиний цифровий ринок спрямований на усунення бар'єрів транскордонної активності шляхом спрощення правил транскордонної електронної комерції та посилення захисту споживачів під час здійснення покупок в Інтернеті, підвищення довіри до онлайн-магазинів та продажу через кордони, зменшення адміністративного тягаря, з яким зіштовхуються підприємства з різними режимами ПДВ.

Україна має всі підстави бути зацікавленою в інтеграції в європейський цифровий простір, адже від цього залежить її майбутнє. Саме успішна та своєчасна цифрова трансформація суспільства забезпечить розвиток української економіки, приплив інвестицій, появу нових робочих місць, розвиток малого та середнього бізнесу, потенційна робота у глобальних спільних європейських проектах.

Європейський вектор у цьому процесі, на сьогодні, виглядає для України найбільш прийнятним. Саме виходячи з такої позиції у 2020 році українські урядовці взаємодіяли з представниками Єврокомісії щодо визначення готовності телекомунікаційної сфери України до інтеграції з Єдиним цифровим ринком ЄС.

Оскільки в умовах цифровізації економіка, суспільство, публічне

управління зазнають швидших та суттєвих змін, помилки, недоопрацювання, суперечності у законодавстві стають неприпустимі, а необхідність нормативно-правових змін та забезпечення відповідних управлінських структур є нагальною потребою.

Виконання завдань цифрової трансформації на рівні держави покладено на створені у 2019 році Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації та Міністерство цифрової трансформації України.

29.07.2019 р. Верховна Рада України своєю Постановою затвердила новий перелік, кількісний склад та предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання. Цим рішенням був створений Комітет з питань цифрової трансформації, до сфери відання якого віднесені питання: формування законодавчих засад цифровізації та цифрового суспільства в Україні, роботи над законодавчими засадами адміністрування, функціонування і використання мережі Інтернет в Україні та роботи над Національною і державною програмами інформатизації, а також програмами ЄС «Єдиний цифровий ринок» [2] (Digital Single Market, EU4Digital) й іншими програми цифрового співробітництва, питання електронного урядування та публічних електронних послуг, смарт-інфраструктури (міста, громади), кібербезпеки та кіберзахисту тощо.

Також з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України утворив Міністерство цифрової трансформації України, реорганізувавши Державне агентство з питань електронного урядування шляхом перетворення.

Міністерство цифрової трансформації України стало центральним органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації. Відповідно до Положення Мінцифри забезпечує:

- формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства;
- формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;
- формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу;
- формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг;
- формування та реалізацію державної політики у сфері електронних довірчих послуг;
- формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку ІТ-індустрії;
- виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом

створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг

Таблиця

Ключові нормативно-правові актів розвитку законодавства України щодо цифровізації

1.	Розпорядження КМУ від 17 січня 2018 р. № 67-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації».
2.	Закон України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.17 р. № 2155-VIII.
3.	Розпорядження Голови Верховної Ради України 05 липня 2018 р. № 278 «Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018 – 2020 роки».
4.	Розпорядження КМУ від 22 серпня 2018 р. № 617-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні».
5.	Постанова КМУ від 30 січня 2019 р. № 56 «Деякі питання цифрового розвитку».
6.	Постанова КМУ від 18 вересня 2019 р. № 856 «Питання Міністерства цифрової трансформації».
7.	Постанова КМУ від 3 березня 2020 р. № 194 «Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації».
8.	Постанова КМУ від 8 липня 2020 р. № 595 «Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації».

Таким чином, реальне впровадження законодавчих змін у «цифровій» галузі має відбуватися за участю вказаних органів. При цьому орієнтирами для України стають три основні напрямки, викладені Єврокомісією в комплексному програмному документі «Єдиний цифровий ринок для Європи»: кращий доступ до Інтернету для споживачів та підприємств; створення належних умов для регулювання передових цифрових мереж; розбудова цифрової економіки через інвестиції, оперативну сумісність та стандартизацію.

Також важливу роль відіграє Додаток XVII-3 до Розділу IV Угоди про асоціацію, який зобов'язує Україну здійснити імплементацію низки актів ЄС, що встановлюють спільні норми на ринку надання електронних комунікаційних послуг, разом з Директивами щодо електронних комунікацій, режимів авторських прав, захисту прав споживачів, кур'єрських служб, аудіовізуальних послуг. Для реалізації цих завдань за останні роки було прийнято низку законів та нормативних актів у сфері цифровізації (Табл.).

Разом з тим слід відзначити, що досі існують певні прогалини та недоліки у законодавстві щодо цифровізації. Зокрема нагальним для прийняття щодо всіх аспектів цифрової трансформації в Україні та синхронізації з європейським законодавством залишається Закон про захист персональних даних у новій редакції, який має відображати зміни, що відбулись в Україні та ЄС, а також закони про об'єкти критичної цифрової інфраструктури та про електронні комунікації, які мають бути внесені, зазначеними вище суб'єктами законодавчої ініціативи до переліку пріоритетних для першочергового розгляду та ухвалення.

Список використаної літератури

1. Digital Single Market Strategy. URL : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>
2. Квітка С. Цифрові трансформації, як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства / С. Квітка // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. – 2020. – С. 131 – 134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>
3. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання. Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 35, ст. 147). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text>

Віктор БОНДАРЕНКО

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ОКРЕСЛЕННЯ Й ПРАВОВЕ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСАД ЕТНІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Правове співвідношення загальної національної та етнічних культур у складі нації є одним з критеріїв стабільності державності й духовного здоров'я суспільства. Хід історії свідчить, що зберігання культурних самобутностей етнічних меншин стимулює не тільки їх розвиток, а й

створює парадокс, коли й культура більшості урізноманітнюється від контактів й обмінів з культурами меншостей [4].

Проблеми захисту прав етнічних меншин на законодавчому рівні й взагалі законодавче відтворення норм співіснування та взаємовідносин треба постійно розглядати й уніфікувати в кожній державі. Ця законодавча творчість створює стимули для розвитку державності і нації [1].

Одною з головних задач держави зараз є формування ідеї патріотизму, спираючись на сприйнятливі для інших етносів країни форми націоналізму. Поєднати помірний націоналізм з почуттям гідності й невідривності етноменшин від країни, побудованої титульним етносом, єдності у складі єдиної державної нації [5]. Людство зараз живе вже в новій інтеграційній епосі, де співіснування й взаємодія таких правових і інституційних форм як «нація», «етнос», «етнічна меншина» безперечно необхідна. І логіка речей потребує саме такого підходу, такої взаємодії на рівні державної політики. Державна політика України, як країни, що взяла курс на європейську інтеграцію, щодо етнічних меншин повинна бути спрямована на повноцінне й всебічне забезпечення їх прав. На початок тисячоліття в Європі 54 етнічних меншини і це 105 мільйонів осіб чи 14 % населення .

Якщо в країні питання захисту прав етнічних меншин обговорюються й самі права надаються на законодавчому рівні, етнічна ідентичність грає роль інструмента згуртування етносу, підтримки її культури, мови, традицій, а також роль гаранта супротив асиміляційної політики титульного етносу. Тоді етнічна ідентичність не перешкоджає формуванню й зміцненню загальнодержавної ідеології [12].

Важливим виміром ідентичності є її кризи. Попри бажання оцінювати кожну кризу як загрозу державі й державотворчим процесам, треба розуміти, що за кожною кризою криється позитив. Успішне подолання кризи з широким залученням суспільних ресурсів та створенням моделей їх подолання є найважливішим в процесі самоідентифікації титульного етносу, розвитку правових і суспільних інститутів державності, самозатвердження й згуртування нації, у політико-правовому її сенсі, тобто поєднання зусиль щодо розвитку країни шляхом спільних зусиль титульного етносу й різноетнічних меншостей країни. Складність завдання полягає у тому, що спочатку треба зрозуміти що конфлікт назріває чи поглиблюється, обґрунтувати таку позицію для еліт країни та суспільства, зробити його «явним» [3].

Головним кроком задля вирішення кожного конфлікту повинно стати акцентування уваги не на цілях сторін конфлікту, а на загальних факторах, які впливають на середовище учасників конфлікту, його оточення. Це дозволяє визначити структурні небезпеки не лише для поглиблення та розвитку конфлікту, а й можливі загрози для учасників процесу конфлікту. А це вже – скласти визначати раціональний план та створювати стратегію

його вирішення, враховуючи інтереси сторін. Створення безпеки й усвідомлення його створення конфліктуючими сторонами чи потенційними учасниками конфлікту – от головна запорука запобігання або вирішення кожного існуючого чи потенційного конфлікту, і в першу чергу етнічного [10].

Руйнівна сила кризи проявляється коли еліти титульної нації або самої етнічної меншини використовують етнічну ідентичність як зброю для досягнення власних корисних цілей. Любий конфлікт може радикалізуватись, якщо поляризація поглядів зайшла в кут радикальних вимог, сторони готові йти лиш на незначні поступки чи дають ненадійні зобов'язання. Безальтернативною умовою недопущення конфліктів є викорінення політичної, економічної, соціальної, культурно-релігійної дискримінації з державної політики і з суспільного життя, у т.ч. зі ЗМІ. Запобігання міжетнічному конфлікту – одна з головних задач державної політики.

Виникнення конфлікту – це провал державної політики щодо вирішення складного питання у рамках існуючої політичної системи. Після його виникнення повністю повинна змінитись етнополітика держави. Треба визначитись щодо мети дій задля припинення конфлікту і оцінити потреби повного вирішення конфлікту чи термінового мирного припинення конфлікту через нерозв'язність його у вигідному для себе світлі [11].

Отже, головними завданнями спеціалістів задля вирішення конфлікту є визначення його причин, створення кількох варіативних проектів щодо його розв'язання та участь у впровадженні цих проектів для вдалої їх реалізації. Принципи, норми й механізми запобігання та вирішення конфліктів й криз вже досить відомі і опрацьовані нашими сучасниками [10].

Вирішення етнополітичних питань потребує неабияких зовнішньополітичних зусиль, особливо щодо розв'язання кризових явищ, які склались останнім часом практично на всіх прикордонних територіях України, та покращення відносин з сусідніми країнами, які є активними співучасниками й частково фігурантами впливу на ці загрозливі явища. І вирішення питання силою, як дехто пропонує у випадку зі східними територіями (російськомовні) чи на заході (угорці та інші), не вирішить, а лиш загострить ситуацію. Потрібна виважена, обгрунтована й послідовна програма дій щодо розвитку держави й зміни ставлення до процесу міжетнічних контактів, задоволення інтересів етнічних меншин, що мешкають в Україні [6].

Етнічна політика держави повинна визначати статуси етносів через державні нормативні документи, через них стимулювати співпрацю етносів з державними та регіональними органами управління, регулювати суспільне життя й рівень взаємодії з етносами країни. Місце етнополітики в ієрархії політичних процесів залежить від складу і

структури самих етнічних спільнот, сукупності проблем у них і між ними та схильності титульного етносу брати на себе вирішення проблем в державі в цілому [7].

Окупація Криму створила унікальні умови й можливості для українського політикуму за участі представників етнічних меншин і спільнот створити віртуальну модель існування автономії на території Криму, або кількох автономій, з залученням знань і досвіду й під наглядом світових і європейських організацій.

Потрібні зміни вектору мислення суспільних кластерів заради стабілізації в державі через зміну відношення мов меншин. Національно(етнічно)-культурна автономія повинна змінити статус меншин, який має лише деяке соціально-культурне окреслення в Україні. Особливо це стосується малочисельних етносів, які не проживають компактно, а живуть дисперсно по країні. Для цих груп культура лишається єдиним і найбільш цінним проявом свого етнічного, духовного, індивідуального й суспільного початку. А для держави стає дуже важливим збереження єдності у таких етносах, адже це і різноманітність суспільства й нації (у політико-правовому аспекті), і підкреслення важливості навіть невеликих елементів суспільства й міжетнічної спільноти, і додаткові можливості безпеки.

Можливо, необхідно відновити існування міністерства у справах етнічних меншин, яке б координувало роботу у цьому напрямі, як і створення територіальних автономій чи етнічних органів місцевого самоврядування і співпрацю державної влади з ними або співпрацю між органами державного управління й регіональною владою щодо створення таких автономних одиниць в Україні [2]. Як варіант, можливість вивчення мов етнічних меншин і представниками титульного етносу, і, навіть, невеликих європейських мов, які не є великими світовими мовами, але визнані мовами у ЄС й доступ до вивчення яких досить утруднений [8].

Необхідно вдосконалювати існуючі механізми реалізації прав етнічних меншин. Вперш за все це стосується формування консультативних органів за участю представників меншин при органах місцевого самоврядування, розширення функцій і можливостей дорадчих органів щодо питань етнічної політики при законодавчих і виконавчих органах влади в центрі і в регіонах. Треба стимулювати підвищення активності й розширення прав громадських об'єднань взагалі та етнічних громадських об'єднань зокрема.

Дуже важливою ланкою у проведенні вдалої державної політики у сфері етнічних відносин є чітке визначення правового статусу кожного етнічного компоненту нашого суспільства, чітке розуміння й визначення складу й структури населення України [9].

Тобто, успіх будь-якої справи в правовій державі дається через можливість фундаментальних законодавчих і конституційних змін в цій

державі. Як виявилось, домовитись з питань, що стосуються етнічних меншин не легко. Деякі питання так і лишились поза увагою владних гілок через відсутність розуміння суспільством і представниками влади їх нагальності в умовах зміни парадигми влади й розвитку державності в Україні.

Україні потрібне створення проектів, дієвих моделей вирішення міжетнічних протиріч задля досягнення достатнього рівня демократичності в залученні етнічних меншин до реформування України в цілому й створення необхідних умов для дієвого захисту легітимних прав етнічних меншин в Україні в умовах євроінтеграції.

Немає єдиного універсального механізму вирішення проблем, але є концепції й проекти їх реалізації, метод «спроб і помилок» в дії дозволить вирішити нагальні питання міжетнічного співіснування у поліетнічній державі з урахуванням міжнародного, особливо європейського, досвіду щодо прав етнічних меншин України. Особливо в контексті бажання євроінтеграційного вибору.

Список використаної літератури

1. Асланов С. А. Етнічний конфлікт, як чинник етнополітичної нестабільності (на прикладі гібридної війни в Україні) / С. А. Асланов // Держава і право. – 2014. – Вип. 66. – С. 314 – 322.
2. Грицяк І. А. Врядкування на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції / І. А. Грицяк // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 144 – 149.
3. Меляков А. В. Практика реалізації державної етнонаціональної політики: регіональні особливості. // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління і права / А. В. Меляков, О. В. Кулніч. – 2018. – № 2. – С. 190 – 199.
4. Мовчан П. П. Державна політика щодо національної ідентичності в Україні: організаційно-правові аспекти / П. П. Мовчан // Інвестиція: практика та досвід. – 2016. – № 2. – С. 77 – 80.
5. Настояща К. В. Ідеологія націоналізму – міцний фундамент державотворення чи захисна реакція етнічного організму / К. В. Настояща // Грані. – 2016. – № 5. – С. 53 – 60.
6. Попова І. Удосконалення законодавчих механізмів щодо національних меншин як чинник регулювання етнонаціональних процесів в Україні / І. Попова // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. – 2005. – Вип. 2. – С. 435 – 442.
7. Прокопенко Л. Л. Розвиток інституційної основи співробітництва України та ЄС / Л. Л. Прокопенко, О. В. Ракша // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6, № 3. – С. 56 – 62.
8. Рудік О. М. Концепція європеїзації: нові підходи у світлі подальшого розширення ЄС / О. М. Рудік // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 3. – С. 39 – 45.

9. Стоєцький С. В. Етнокультурна консолідація: спроби концептуалізації в політології / С. В. Стоєцький // Держава і право. – 2013. – № 61. – С. 473 – 480.

10. Аклаев А. Р. Этно-политическая конфликтология: анализ и менеджмент; учеб. пособ. – 2-е изд., испр. / А. Р. Аклаев – М. : Издательство «Дело» АНХ, 2008. – 480 с.

11. Болотникова О. Этносепаратизм и его перспективы / О. Болотникова // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 5. – С. 32 – 42.

12. Фарукшин М. Этнофедерализм: российский и зарубежный дискурс / М. Фарукшин // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 10. – С. 40 – 51.

13. Christoph Pan, Beate Sibylle Pfeil. Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen // Wien (Osterreichs): Herausgeber Braumuller. – 1. Oktober 2002. – Ethnos. – Bd. 61. – 723 s.

Юлія БОРИСОВА

*к.соц.н., доцент кафедри
соціальної роботи ДНУ ім. О. Гончара*

АДМІНІСТРУВАННЯ ПЕНСІЙНИХ СИСТЕМ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ: ПУБЛІЧНЕ VERSUS ПРИВАТНЕ

На сьогодні країни Європи, не зважаючи на тенденції взаємного зближення у питаннях пенсійного забезпечення громадян літнього віку, демонструють широку варіабельність стратегій розв'язання цих питань. Не є остаточно визначеним, якщо це взагалі можливо, оптимальне співвідношення державного та приватного складників індивідуальних пенсійних планів та відповідних рівнів загальнодержавних пенсійних систем.

Стратегії розв'язання зазначеного питання є детермінованими не тільки економічними чинниками; вочевидь, вони поринають в політичну площину. Так, з точки зору використання можливостей, які надає ринкова система, керовані державою (publicly administered) пенсійні схеми розглядаються як однозначно невигідна стратегія. З іншого боку, профспілки та інші групи тиску мають та активно відстоюють переконання щодо переваг публічно керованих (privately administered) програм. Головна перевага публічного управління програмами, яка береться до уваги, – можливість регулювання ризиків та, відповідно, передбачуваність майбутнього доходу у вигляді пенсій для потенційних отримувачів. В таких програмах префінансування не виступає необхідною умовою для отримання в подальшому пенсійних виплат, на відміну від приватних схем. Крім того, порівняно з альтернативою добровільних корпоративних пенсійних схем, вони мають перевагу у вирішенні хронічної проблеми обмеженості охоплення.

Питання охоплення працюючого населення програми пенсійного

страхування є принциповим, якщо враховувати тривалість трудового життя пересічного найманого працівника. Його трудовий внесок виступає (повинен виступати) як необхідна передумова високої якості життя по досягненні пенсійного віку. Варто зазначити, що покриття недержавними схемами в масштабах понад 50 % оплачуваної робочої сили досягається на сьогодні лише в тих країнах, де означені схеми є обов'язковим відповідно до законодавства або ж реалізуються в рамках переговорного процесу між суб'єктами соціального партнерства. Згідно даних ОЕСР, найвищий рівень пенсійних активів щодо ВВП серед всіх країн-членів ЄС демонструють Данія (209 %), Нідерланди (180 %), Великобританія (95 %), Швеція (80 %) – країни, в пенсійних системах яких представлений державний рівень за типом flat-rate (з фіксованими ставками страхових внесків) і порівняно високими доходами домогосподарств. В більшості з цих країн додаткові пенсії мають широке покриття та високі обов'язкові відрахування, передбачені колективними угодами [1, р. 29].

Практично у всіх країнах ЄС суттєво нижчі показники включення в приватні схеми пенсійного страхування демонструють жінки, трудящі-мігранти, а також працівники, зайняті за нестандартними формами (робота за сумісництвом, тимчасова робота за контрактом і т.п.).

Баланс між державним та приватним пенсійним забезпеченням є дуже динамічним, тому завжди важливо, які цінності та домінуючі переконання визначатимуть розв'язання дилеми публічне *versus* приватне. У країнах, де домінує ліберальна ідеологія, включаючи всі англомовні країни з високим рівнем доходу, важко вийти за межі переконання щодо доцільності ринкових рішень в визначенні джерел пенсійного доходу. Більше того, якщо «встановлений» політичний ліміт на підвищення податків, основні державні пенсійні програми розглядатимуться як перешкода для досягнення інших цілей державної політики. Така сама проблема може виникнути в країнах з низьким рівнем доходу, де можливості державних органів щодо збору податків обмежені з практичних причин.

Крім того, низка країн, серед яких й пострадянські, зокрема Україна, демонструють суттєві коливання балансу політичних сил, що звужує легітимність як існуючої державної пенсійної системи, так й довіру до недержавних суб'єктів пенсійного страхування. Іноді занепокоєння щодо політичного ризику посилюється занепокоєнням щодо корупції та / або некомпетентності політиків та державних службовців, які відповідають за нагляд за державними пенсіями. Ефективність приватних пенсійних схем також суттєво залежить від належного регулювання та податкової підтримки; ймовірність некомпетентного адміністрування також робить їх достатньо вразливими суб'єктами ринку послуг пенсійного страхування. Вочевидь, більшої стійкості будь-якій версії пенсійного страхування надасть участь на всіх рівнях прийняття ключових рішень сторін соціального партнерства.

Цю проблему, ймовірно, оцінюватимуть по-різному в різних країнах залежно від того, які програми існують в даний час та / або здаються доцільними для впровадження в осяжному майбутньому. До цього моменту серед публічно керованих пенсійних програм домінували програми з однорідною структурою. Проте є принаймні три типи, які є найбільш розповсюдженими: 1. програми, що засновані на перевірці доходу; 2. універсальні програми flat-rate (з фіксованими ставками); 3. обов'язкові програми з залежністю виплат від попередніх внесків [2, с. 767].

Перші два типи зосереджуються на критерії віку як основі для виплат, скоріше забезпечуючи мінімальний дохід, ніж заміщення заробітку. Вони, як правило, відіграють порівняно помітнішу роль у суспільствах з ліберальною ідеологією, хоча використовуються в певному вигляді в скандинавських країнах, де, крім Данії, існують поруч із пенсійними планами, пов'язаними із заробітками. Слід додати, що пенсійні схеми flat-rate також передбачають заміщення доходів, але в перерозподільчий спосіб. Третій тип пенсійних схем передбачає цілеспрямоване заміщення передпенсійних доходів. У континентальній Європі такі схеми часто становлять значну частину всієї пенсійної системи. Цей тип має суттєві переваги перед більшістю альтернатив, як спосіб забезпечення пенсійного доходу людям, які виходять на пенсію після тривалого періоду офіційного працевлаштування. Для інших категорій працівників вони виявляються менш ефективними. Такі пенсійні схеми можуть включати механізми внутрішнього перерозподілу або не включати; участь самозайнятих при цьому може бути передбачена або ж ні. Пенсійні плани подібного роду фінансуються за рахунок внесків, пов'язаних із заробітками; це збільшує ризик ухилення від сплати податків / внесків до страхових фондів (залежно від форми відрахувань), особливо з боку тимчасово зайнятих, працівників з низькою заробітною платою та / або їх роботодавців.

Вочевидь, оцінка ефективності впроваджуваних пенсійних планів повинна в першу чергу враховувати такий критерій, як їх спроможність забезпечувати належний рівень життя пенсіонерам. Одночасно слід спиратися на аналіз динаміки показника навантаження на населення працездатного віку. Величина пенсійних виплат повинна дозволяти людям виходити на пенсію з тривалих періодів офіційної зайнятості без суттєвого зниження рівня життя та забезпечувати їм дохід, вищий за загально визнаний показник прожиткового мінімуму. Пенсійні системи повинні спиратися на програми, що забезпечують вигоди, які є передбачуваними. Пенсійні плани, що перебувають у державному управлінні, мають відігравати позитивну роль у будь-якій пенсійній системі, а універсальні програми flat-rate можуть бути корисними як в країнах з високим, так і з низьким рівнем доходу. Також важливим є формування відповідальної позиції щодо свого майбутнього в представників молодого покоління, адже часто питання пенсійного забезпечення розглядається виключно через призму інтересів людей

третього віку, які протиставляються інтересам інших вікових груп.

Крім зазначеного вище, принципово виступає необхідність діалогу на основі принципів трипартитизму у визначенні ефективних засад функціонування пенсійної системи. Зарубіжний досвід залучення до переговорного процесу, консультацій і прийняття рішень сторін соціального партнерства є вкрай корисним для України, яка вже давно перебуває на шляху реформування пенсійної системи, маючи за орієнтири напрацьовані в європейських країнах моделі адміністрування пенсійних програм.

1. Final report of the high-level group of experts on pensions / Stevens Y., Majcen B., Patxot C. ets. European Commission. Directorates-general for Employment, Social Affairs and Inclusion and for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union. December, 2019. 83 p.

2. Толуб'як В. С. Зарубіжний досвід пенсійних реформ: уроки та висновки для України / В. С. Толуб'як, В. П. Горин // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Випуск 10. – С. 765 – 772.

Тетяна БУТИРСЬКА

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

ПРАВОВА ДЕРЖАВА В КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ ТРИНІТАРНОСТІ

Ідея тріади (тріяди) – одна з фундаментальних не тільки у філософії, а й у всіх минулих і нині існуючих культурах. Сам термін «тріада», або «тріядця» має грецьке походження (φσйβδπτ – тріядця). Він позначає потрійний ритм руху, буття і мислення, а також особливий спосіб класифікації та моделювання дійсності [1, с. 740]. Піфагор вважав, що закон тріадичності є універсальний закон світобудови. Суть тринітарного вчення можна трактувати таким чином, що іпостасна тріада тільки тоді може вважатися такою, якщо всі три сутності в сукупності виражають і можуть бути об'єднані в щось єдине, ціле більш високого порядку. Концепція тринітарності і нерозривно пов'язане з нею філософське поняття «іпостась» є ключем до пізнання сутностей вищого порядку, до яких відноситься, в тому числі, і правова держава.

Гегель обґрунтував, чому для пізнання сутностей вищого порядку необхідно спиратися на тринітарне вчення, нерозривно пов'язане з філософським вченням про іпостасі [2, с. 230 – 231]. Так, сутність вищого порядку спочатку сприймається людьми в якості уявлення, без усвідомлення її необхідності, без досягнення її в якості поняття. У свою чергу, без подібного усвідомлення, досягнення неможлива ніяка діяльність, ніяке оперування з вищими сутностями. Такої точки зору дотримувався

ще Аристотель, який розумів Бога в абстрактному визначенні діяльності. Згідно з Гегелем, для того, щоб сутність вищого порядку була покладена як діяльність, вона повинна бути покладена в своїх моментах. Він уточнює, що для пізнання вищої сутності необхідно щось інше, безпосередньо з нею пов'язане, причому головним в цьому іншому є те, що воно пізнається. Саме за рахунок опори на пізнаване інше, що безпосередньо походить від вищої сутності, остання може бути усвідомлена, досягнута в якості поняття і, в кінцевому рахунку, покладена як діяльність. Це інше в зазначеному Гегелем ключі і є іпостасю. Слід зазначити, що все вищесказане цілком і повністю справедливо по відношенню до такої сутності вищого порядку як правова держава.

Іншим – геометричним – обґрунтуванням концепції тринітарності є аналогія з трикутником і опора на поняття «інше». У трьох сутностях, пов'язаних відносинами іпостасі, кожна пара з них є іншим по відношенню один до одного, і таких пар – рівно три, тобто, по-іншому кажучи, число зв'язків дорівнює числу елементів. Жодна з інших найпростіших геометричних фігур такою властивістю не володіє. Так, між двома елементами присутній всього один зв'язок, а в чотирикутнику крім чотирьох основних утворюються дві діагональних зв'язка. Між тим, властивість рівності числа зв'язків числу елементів необхідна, щоб, з одного боку, максимально повно розкрити сутність вищого порядку, а з іншого – щоб уникнути «бритви Оккама», – тобто без необхідності не примножувати сутностей.

Якщо виходити з того, що поняття Бога, блага і держави стоять на одному і тому ж вищому (метафізичному) рівні по відношенню до будь-яких сутностей (а це доведено ще філософами Стародавньої Греції), то стає зрозумілою необхідність іпостасного, тріадного розгляду кожної з них. При цьому пізнаваність будь-який з іпостасей приймається відповідно до змісту самого терміна «іпостась». В іншому випадку жодне з цих трьох метафізичних понять ніколи не може бути пізнаним а ргіогі.

Гегель виділяє грецький принцип побудови держави, заснований на внутрішній налаштованості людей, яку він углядев в республіці Платона. Саме внутрішня налаштованість людей, на думку філософа, і приводить їх, зрештою, до слідування моральним принципам [3, с. 407]. За своєю суттю, внутрішня налаштованість людей є прообразом соціальної зв'язності в правовій державі.

Дійсно, якщо внутрішня налаштованість людей призводить до слідування моральним принципам, то це означає, серед іншого, їх єднання в розумінні необхідності цього. Разом з тим, суть соціальної зв'язності полягає в єдності соціокультурних кодів. Очевидно, що ці соціокультурні коди пов'язані з розумінням суті і необхідності дотримання цих моральних принципів. З точки зору правової держави, моральні принципи можуть бути зведені до ідеї справедливості. Таким чином, термін внутрішньої налаштованості людей за Гегелем демонструє нам ключову

роль у правовій державі соціальної зв'язності, а її спрямованість на моральні принципи – рівну важливість ідеї справедливості. Отже, соціальна зв'язність і ідея справедливості в сукупності є двома іпостасями правової держави.

Згідно Гегелю, ідея порядку в державі виражається юридичною формою, формальною Конституцією. При цьому філософ вказує на нагальну необхідність узгодження юридичної форми, з одного боку, і внутрішньої налаштованості людей на дотримання моральних принципів, з іншого боку. При цьому внутрішня налаштованість людей у багатьох державах, як вказує Гегель, входить в протиріччя з юридичною формою. Таке протиріччя філософ назвав непослідовністю, розірваністю [3, с. 406].

Саме подібна непослідовність, розірваність, за Гегелем, є основним джерелом протиріч у більшості держав світу. Так, він пише, що «внутрішня налаштованість і формальна Конституція нероздільні і не можуть обійтися один без одного» [3, с. 407]. Відсутність однієї із зазначених двох базисних компонент у державі Гегель називає однобічністю. При цьому він вказує, що опора на юридичну форму без урахування внутрішньої налаштованості людей неминуче призводить до залежності застосування законів від волі і проникливості людей, тобто від елемента свавілля, який був би неможливий у разі узгодження формальної Конституції з внутрішньою налаштованістю людей на дотримання моральних принципів, тобто на втілення ідеї справедливості.

Таке узгодження можливе тільки в тому випадку, якщо всі три цих рівноправних начала правової держави розглядати в якості її іпостасей. При цьому внутрішня налаштованість людей за Гегелем, як зазначено вище, тотожна соціальної зв'язності, моральні принципи – ідеї справедливості, а юридична форма – ідеї порядку. Розгляд зазначених начал в якості рівновеликих іпостасей правової держави направлений на уникнення їх неузгодженості один з одним і збереження, таким чином, цілісності держави.

Таким чином, принцип справедливості, соціальна зв'язність і ідея порядку є трьома іпостасями правової держави як такої. По-перше, вони рівнозначні між собою: не можна сказати, що будь-яка з цих сутностей більш важлива, ніж інші. Оскільки якщо прибрати будь-яку з них, то неможливо реалізувати дві інші. Так, без принципу справедливості втрачається сама ідея правової держави, звертається в нуль. Без соціальної зв'язності неможливий процес перетворення реальної дійсності, без наявності якого жодна правова держава не буде такою, що відбулася. Нарешті, без ідеї порядку втрачається зв'язок між світом ідей і матерією, стає неможливим втілити принцип справедливості на практиці. Разом з тим, три зазначені сутності мають загальну спрямованість і тому утворюють єдине ціле більш високого порядку, яке називається правовою державою. Це доводить те, що

вони є іпостасями правової держави. Відповідно до вчення Платона, сама по собі форма держави як первісна істина залишається незафіксованою, нескінченною, а тому непізнаваною. У той же час зазначені три сутності, три іпостасі держави з огляду їх іпостасності і пізнаваності дозволяють найбільш повно пізнати справжню суть правової держави як ідеальної форми.

Список використаної літератури

1. Современный философский словарь / Под общей ред. д. ф. н. проф. В.Е. Кемерова. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Академический проект, 2004. – 864 с.

2. Гегель. Триединство / Гегель. Философия религии. В двух томах. Т. 2. Общ. ред. А. В. Гулыги. Пер. с нем. П. П. Гайдено и др. – М.: Мысль, 1977. – 573 с. – С. 229 – 246.

3. Гегель. Отношение религии к государству / Гегель. Философия религии. В двух томах. Т. 1. Отв. ред. А. В. Гулыга. Пер. с нем. М. И. Левиной. – М.: «Мысль», 1976. – 532 с. – С. 205 – 530. – С. 400 – 409.

Ігор ГРИЦЯК

професор кафедри міжнародних відносин та міжнародного права

Київського університету імені Бориса Грінченка, к.ю.н., д.держ.упр., професор, заслужений діяч науки і техніки України

ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА ТА СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО: ГЕОПОЛІТИЧНІ КРОКИ ЄС ДО ОКРЕМИХ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН-СУСІДІВ ТА РОСІЇ

Після розпаду в Європі в 1990-х роках соціалістичного табору його окремі країни готувалися до вступу в Європейський Союз, ретельно виконуючи вимоги, закріплені у низці відповідних документів. Приєднання до ЄС відбулося на двох різних етапах: у 2004 році до нього приєдналися Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина, Словенія, Естонія, Латвія та Литва, та в 2007 році – Румунія та Болгарія. Ставши країнами сусідами, ЄС та Росія організували в травні 2003 року Санкт-Петербурзький саміт, на якому було зафіксовано основні принципи подальшої співпраці: в економіці; сфері свободи, безпеки та справедливості; зовнішній безпеці; дослідженнях, освіті й культурі (так звані чотири «спільних простори» між ЄС та Росією) [3, с. 52].

До розширення Євросоюзу в 2004 році Росія та ЄС намагалися розвивати різні економічні партнерства, проте їх економічні взаємозалежності стали набувати достатнього значення після розширення ЄС, коли Росія почала приділяти більше уваги своєму

новому нетиповому партнеру. Приєднання першої групи держав дало в результаті 2 557 кілометрів спільного кордону між ЄС та Росією (Росія стала сусідкою з п'ятьма державами-членами ЄС), і ця близькість, поряд із зростаючими економічними відносинами, вимагала тіснішої політичної співпраці теж на дві частини (з ЄС і НАТО) [2, с. 101] Що стосується лише ЄС, то на засіданні Європейської ради в Салоніках в 2003 році Євросоюз поставив під сумнів необхідність управління кордонами після нового розширення, необхідність нового партнерства з третіми країнами у сфері міграції, притулку, людей та трафік наркотиків [4, с. 3 – 5].

У той же час, Висновки Європейської Ради в Салоніках підкреслили важливість розширення ЄС з точки зору «нового сусідства», «стабільність і процвітання нерозривно пов'язані з нашими цілями» [4, с. 3 – 5; 1, с. 181 – 205]. Слідом за цією орієнтацією на нових сусідів, у грудні того ж року, під час Європейської ради в Брюсселі (грудень 2003 р.), було створено нову стратегію безпеки, яка підняла проблему «розбудови безпеки в нашому сусідстві» та пов'язала цю безпеку з посиленням багатосторонності. Основним завданням ЄС у цій справі було «сприяти появі кіл добре керованих країн на сході Європейського Союзу та на кордонах Середземномор'я, з якими ми можемо користуватися тісними та кооперативними відносинами» [3, с. 45], і це було б можливо, якби ЄС став «активнішим... більш здатним... більш узгодженим...» та працював би краще зі своїми партнерами [1, с. 11 – 13].

На Європейській раді в Брюсселі ЄС підтвердив «рішучість Союзу побудувати збалансоване та взаємне стратегічне партнерство з Росією на основі цінностей верховенства права, демократії та людини права і основні свободи та вільну ринкову економіку», та наголосив, що «Угода про партнерство та співробітництво, яка має бути застосована до нових держав-членів ЄС до 1 травня 2004 року, залишиться наріжним каменем її відносин з Росією» [5, с. 18].

Усі ці кроки стали основою нового підходу, який Європейський Союз підготував для своїх нових країн-сусідів, а саме Європейську політику сусідства (ЄПС) [8], підхід, який мав на меті не закривати Союз від своїх нових сусідів і Росії. Інтерес Євросоюзу до Росії не можна нехтувати в контексті нового розширення, а тому він робив все можливе для регулювання цих відносин.

З іншого боку, для Європейського Союзу його розширення на Схід мало не лише економічний, але й політичний та геополітичний ефект, що вимагало певного підходу до регіону: нові сусіди, які складали, частину колишнього Радянського Союзу, просто експериментували з багатьма економічними, соціальними, і, зрештою, політичними труднощами. Перехідний період був непростим для будь-якої з цих країн, а для країн, які не були пов'язані зі вступом до ЄС, їх становище було ще складнішим.

Тому Європейському Союзу доводилося знаходити необхідні рішення для поліпшення економічної та політичної ситуації на його кордонах, для покращення регіонального економічного становища, стабільності та безпеки в регіоні. Прийняте рішення матеріалізувалося в двосторонній політичній програмі під назвою «Європейська політика сусідства», розпочатій в 1997 році та офіційно запусненій у 2004 році як пільгові відносини між ЄС та його найближчими сусідами, що відійшли від колишнього Радянського Союзу: Вірменії, Азербайджану, Грузії, Молдови, України, Білорусі. Ці відносини також поширилися на країни Південної Європи та Середземномор'я: Алжир, Єгипет, Туніс, Марокко, Ізраїль, Палестину, Йорданію, Сирію, Ліван та Лівію. Метою такого розширення відносин було уникнути появи нових розмежувальних ліній між розширеним ЄС та його сусідами, і замість цього – забезпечити подальший розвиток, стабільність та безпеку для країн-сусідів, які мали деяку перспективу стати членами Євросоюзу. Для досягнення своєї мети держави-члени ЄС та країни-учасниці ЄПС повинні співпрацювати в рамках Угоди про партнерство та співробітництво між ними, щоб реалізувати фінансову підтримку ЄС під його моніторингом у встановлений термін та слідуючи Плану дій щодо набору політичних і економічних реформ, метою якого в сукупності було «розвивати демократичне, соціально справедливе та всеосяжне суспільство, і пропонувати своїм сусідам економічну інтеграцію, покращення міграції людей через кордони, фінансово-технічну допомогу для співпраці щодо наближення до стандартів ЄС» [6].

Основними принципами Європейської політики сусідства при цьому вважалися: легітимність, надана членством бенефіціарів ЄПС у різних демократичних наднаціональних організаціях, партнером яких є ЄС; узгодженість, що реалізується сумісністю цілей ЄС з демократичними наднаціональними організаціями; послідовність, що передбачає дотримання внутрішніх норм та норм, з якими ЄС намагається входити в середовище партнерів ЄПС. Модернізація ЄПС відбулася в 2009 році з використанням нового сусідського підходу під назвою «Східне партнерство» [9, 10], орієнтованим як на глибоке двостороннє, так і на постійне багатостороннє (горизонтальне) співробітництво ЄС із зацікавленими державами – Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Молдовою та Україною та з двома іншими регіональними проектами: Чорноморською синергією та Північним виміром. Цей багатосторонній підхід (інституціоналізовані та постійні відносини між державами-членами ЄС та Східного партнерства та іншими регіональними суб'єктами, з одного боку, і між країнами-учасницями Східного партнерства та іншими регіональними суб'єктами, з іншого боку) сприймався як дуже важливий інструмент для зняття напруженості між державами-членами Східного партнерства та сусідами, а найбільш підходящим та яскравим прикладом демонстрації корисності східної

багатосторонності стали відносини між Україною та Румунією.

Новий проєкт чітко визначив сфери співпраці: політика та безпека; прикордонний та транскордонний рух; економічна та фінансова співпраця; навколишня та соціальна сфери. Були «включені» нові засоби двостороннього партнерства – Угоди про асоціацію та глибoku і всеосяжну угоду про вільну торгівлю, за винятком Азербайджану та Білорусі. Для багатосторонньої угоди було створено інституційну основу, оригінальність якої пов'язана з різними сферами: саміти глав держав та урядів; зустрічі міністрів закордонних справ; багатосторонні тематичні платформи; Форум громадянського суспільства Східного партнерства; Євронест; Група друзів Східного партнерства [7].

Найважливіші результати Східного партнерства стосуються інтегрованого управління кордонами, допомоги для малих та середніх підприємств, енергоефективності, охорони навколишнього середовища та цивільного захисту, впровадження Візових планів дій з Україною та Молдовою для лібералізації процесу отримання віз, а також угоди про спрощення візового режиму та реадмісію з Грузією, членство Молдови та України в Енергетичному співтоваристві ЄС.

Однак, незважаючи на зусилля Євросоюзу щодо стабілізації в цих країнах, прогрес в період з 2009 по 2014 роки було визнано недостатнім через наявність корупції, заморожені конфлікти, економічні та політичні проблеми. Воєнний напад в 2014 році Росії на Україну фактично перекреслив плани Європейського Союзу в форматах Європейської політики сусідства та Східного партнерства стосовно вищезгаданих країн на пострадянському просторі. Пошук рішень триває, оскільки це надзвичайно складним процесом.

Список використаної літератури

1. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy (2004), accessed on February 2013 at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

2. Antonenko, O., Pinnick, K. (2005), Introduction. The Enlarged EU and Russia: from Converging Interests to a Common Agenda, in Antonenko, O., Pinnick, K. (eds), *Russia and the European Union*, pp. 1 – 10, London and New-York: Routledge. At: Cristina-Maria DOGOT (University of Oradea, Romania) – European Union, Russia and ENP/EaP countries (pp. 374 – 388) *The EU as a model of soft power in the Eastern neighbourhood*. 15 – 17 May 2013 Iasi-Romania at http://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index_htm_files/EURINT_2013.pdf

3. Bordachev, T. (2005), *Russia's European Problem: Eastward Enlargement of the EU and Moscow's Policy, 1993 – 2003*, in Antonenko, O., Pinnick, K. (eds), *Russia and the European Union*, pp. 39 – 50, London and New-York: Routledge. At: Cristina-Maria DOGOT (University of Oradea, Romania) – European Union, Russia and ENP/EaP countries (pp. 374 – 388)

The EU as a model of soft power in the Eastern neighbourhood. 15-17 May 2013 Iasi-Romania at http://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index_htm_files/EURINT_2013.pdf

4. Council of the European Union (2003), Thessaloniki European Council. Presidency Conclusions, 11638/03, POLGEN55, accessed on February 2013 at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf

5. Council of the European Union (2004), Presidency Conclusions, 5381/04, POLGEN 2, accessed on February 2013 at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/78364.pdf

6. European Commission (2013a), JOINT STAFF WORKING DOCUMENT. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine. Progress in 2012 and recommendations for action, accessed on March 2013 at http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_ukraine_en.pdf

7. Polish-Sweden Proposal on the Eastern Partnership (2008), accessed on February 2013. URL <http://www.enpi-info.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership> (дата звернення: 16.11.2020).

8. Європейська політика сусідства. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейська_політика_сусідства (дата звернення: 22.11.2020).

9. Про східне партнерство. URL : <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/shidne-partnerstvo/pro-shidne-partnerstvo> (дата звернення: 25.11.2020).

10. Східне партнерство. URL : <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/shidne-partnerstvo> (дата звернення: 25.11.2020).

Геннадій ДЕМОШЕНКО

аспірант ДРІДУ НАДУ

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР

Основні напрямки цифрової трансформації в Україні визначені в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки [1]. Враховуючи положення цієї Концепції публічна влада в Україні забезпечує поступове приведення законодавства держави у відповідність до європейського законодавства за трьома основними напрямками.

Перший напрямок –інтероперабельністьстосується багатьох проєктів та програм ЄС і, зокрема, ініціативи Single Digital Gateway [2].

Інтероперабельність – це функціональна сумісність (interoperability – здатність до спільної роботи, взаємодії) у розумінні, яке прийнято у сфері цифрових технологій – здатність програмних, програмно-апаратних

продуктів різних виробників взаємодіяти і функціонувати між собою. Відповідно до Директиви Європейської комісії, інтероперабельність може бути визначена як можливість обміну інформацією та взаємного використання інформації, яка отримується в результаті обміну [3].

На сьогодні термін інтероперабельність набуває набагато глибшого та важливого значення. Це пов'язано головним чином з тим, що цифрові технології у своєму розвитку стали основою для формування та розвитку соціотехнічних систем. У таких системах існує необхідність не просто в обміні даними й можливості цілеспрямованого використання цих даних, але і в організації впорядкованого руху та використання інформації, де поняття «інформація» може отримувати різні смислові наповнення і викликати різні асоціації залежно від конкретної галузі людської діяльності.

Завдання інтероперабельності відзначені у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яка покликає підтримати координацію та співпрацю органів державної влади й органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання цифрових технологій на всій території держави [4].

Кожен суб'єкт господарювання як державної, так і приватної форми власності зіштовхується з необхідністю доступу до того чи іншого державного реєстру або бази даних. Ефективність функціонування сучасної держави значною мірою визначається швидкістю та якістю прийняття рішень. Це неможливо без наявності в державних структурах електронного документообігу. Локальний електронний документообіг (на рівні одного відомства) дозволяє державній структурі автоматизувати всі процеси роботи з документами, максимально відмовитися від паперу, вдосконалити внутрішню дисципліну, пришвидшити процес прийняття управлінських рішень.

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» передбачає запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг і здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань та підключення до електронної взаємодії відповідно до вимог ЄС [5].

Міністерство цифрових технологій працює над об'єднанням усіх відомств в єдину систему міжвідомчого документообігу «Трембіта». Така система зможе гарантувати надсилання електронних документів та надасть можливість отримання юридично значущих повідомлень про доставку. Також у цьому напрямку триває робота зі створення системи електронного погодження проектів нормативно-правових актів між міністерствами та відомствами.

Другий напрямок – відкриті дані. Розвиток відкритих державних даних в Україні забезпечує підвищення відкритості, прозорості й ефективності роботи державних органів та є шляхом до розвитку нової для України цифрової індустрії – індустрії відкритих даних. Інтеграція державного веб-порталу відкритих даних України data.gov.ua до центрального європейського порталу відкритих даних europeandataportal.eu та data.europa.eu є головним завданням цього напрямку.

Центральний європейський портал відкритих даних є точкою входу до відкритих даних установ та організацій Європейської Комісії, а також держав-членів ЄС. Він встановлює єдині вимоги до політики розвитку відкритих даних та вимоги до їхніх стандартів. Окрім того, відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект, сприяють прозорості влади, позитивно впливають на розвиток економіки.

Міністерство цифрової трансформації України є державним органом, відповідальним за реалізацію такої політики. Зокрема активно впроваджується та удосконалюється загальнодержавна платформа «ДІЯ».

Третій напрямок – електронна ідентифікація. Ще у 2014 р. в ЄС був ухвалений Регламент № 910 (eIDAS), метою якого є запровадження єдиних вимог до розвитку електронної ідентифікації, надання електронних довірчих послуг у країнах ЄС та розвиток трансграничної е-ідентифікації. Цей проєкт фокусується на виробленні стандартів, форматів, ідентифікаторів для засобів електронної ідентифікації у сферах е-медицини, електронних публічних послугах, е-банкінгу та повинен сприяти розвитку Digital Single Market, запровадженню транскордонної взаємодії, підвищенню мобільності громадян та бізнесу ЄС. Відповідно, українська держава зацікавлена у приєднанні до такої програми [6].

Наразі Міністерство цифрової трансформації сприяє впровадженню, розповсюдженню та популяризації електронного підпису і технологій MobileID та BankID. Вже розроблені вимоги до засобів електронної ідентифікації, рівнів довіри до засобів електронної ідентифікації для їх використання у сфері електронного урядування. Зазначене міністерство активно працює над створенням загальнодержавної системи електронної ідентифікації України. Ця система має вирішити такі проблеми, як: протидія зростанню кіберзлочинності; відсутність захищеного обміну ідентифікаційними даними фізичних та юридичних осіб; неузгодженість у виборі ідентифікаторів; використання в системах реєстрації та контролю доступу до інформаційних систем технологічно несумісних механізмів, алгоритмів і протоколів цифрової ідентифікації та впізнання. Певною мірою вирішенню цих питань сприяло прийняття Закону України «Про електронні довірчі послуги» [7], де йшлося про побудову цифрової інфраструктури довіри, що має бути важливим елементом цифрової економіки.

Отже, в Україні є всі правові умови для здійснення переходу на більш високий цифровий рівень розвитку. Масштаби й темпи цифрових трансформацій мають стати основними характеристиками економічного розвитку. При системному державному підході, що супроводжується формуванням належної правової бази, цифрові технології стимулюватимуть розвиток цифрового управління як одного з важливих чинників розвитку суспільства, економічного зростання та підвищення добробуту громадян України.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>.
2. Single Digital Gateway. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway_en
3. CEC. Commission of the European Communities, Council Directive 91/250/EEC of 14 May 1991 on the legal protection of computer programs (1991) – Official Journal L 122 , 17/05/1991 P. 0042 – 0046.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>.
5. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-p#Text>.
6. Regulation (eu) no 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG.
7. Про електронні довірчі послуги. Закону України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 45, ст. 400. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.

Тамара ЖУРАВЕЛЬ

аспірантка ДРІДУ НАДУ

ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Конституцією України визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Суверенітет України поширюється на всю її територію [1].

Для зміцнення засад конституційного ладу України, забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина, створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення, розвиток місцевої демократії в Україні діють органи місцевого самоврядування [2].

У зв'язку з проведенням у Донецькій та Луганській областях антитерористичної операції виникло чимало проблем, зумовлених самоусуненням органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади від покладених на них повноважень, що вкрай негативно позначилося на безпеці та життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції.

Внаслідок цього 25 січня 2015 року на засіданні Ради національної безпеки і оборони України прийнято рішення щодо створення військово-цивільних адміністрацій.

Слід вказати, що військово-цивільна адміністрація є спеціальним, важливим елементом механізму державного управління, що забезпечує виконання функцій держави, при цьому наділений владними повноваженнями, діє на засадах відповідальності перед територіальною громадою і державою, юридичними та фізичними особами за свою діяльність.

За період з 05 березня 2015 року по теперішній час було створено понад 30 військово-цивільних адміністрацій різного рівня, частина яких діють і наразі.

Військово-цивільна адміністрація в Україні є тимчасовим державним органом, який діє на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначений для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [3]. Даний орган керується у своїй діяльності Конституцією України, Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», Законом України «Про боротьбу з тероризмом» та іншими виданими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» визначає організацію, повноваження та порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій. Так, зокрема, зазначено, що військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Утворюються у разі потреби за рішенням Президента України в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них повноваження. У районі, області військово-цивільні

адміністрації утворюються у разі нескликання сесії ради у встановлені строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки. Склад військово-цивільної формуються з військовослужбовців військових формувань, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір.

Отже, після аналізу вищевказаних норм права можна дійти висновку, що військово-цивільні адміністрації мають наступні ознаки: є державними органами; мають тимчасовий характер дії; є юридичними особами публічного права; діють у складі Антитерористичного центру при службі безпеки України; мають спеціальне призначення.

В період сьогодення створення інституту військово-цивільних адміністрацій було необхідним, у зв'язку з потребою ефективного виконанням обов'язків органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в умовах збройної агресії проти України. Проте, з урахуванням того, що Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» був прийнятий у стислі терміни, внаслідок чого має місце чимало недопрацювань, слід зауважити на необхідності для більш ефективної роботи військово-цивільні адміністрації здійснити певне вдосконалення законодавчої бази.

Деякі наковці вважають, що Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» порушено статті Конституції України, а саме, військово-цивільні адміністрації мають право на відповідній території, за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України, здійснювати такі дії як встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та окремих ділянках місцевості. Конституція України визначає, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування та перебування в громадських місцях. Крім того, в Конституції України зазначено, що підрозділи Збройних сил України та інших військових формувань ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свободи громадян. Такі обмеження можливі лише при введенні, на окремі чи всій території країни, надзвичайного або військового стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [4].

З моменту прийняття вищевказаного Закону він зазнав вже низки змін Законами України «Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій» [5] та «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності

військово-цивільних адміністрацій» [6]. Крім того, 2 вересня 2020 року Верховна Рада прийняла за основу проєкт Закону № 3913 «Про внесення змін до деяких законів України щодо утворення військово-цивільних адміністрацій» [7]. Проєктом Закону пропонується внести зміни до Законів України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Мова йде про норми, які визначають підстави утворення військово-цивільних адміністрацій об'єднаних територіальних громад. Проєкт розроблено у зв'язку з необхідністю забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, а також з метою забезпечення повсюдності та безперервності влади, гарантованого Конституцією України місцевого самоврядування на окремих територіях в умовах чергового етапу адміністративно-територіальної реформи.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254_k/96-VR
2. Про місцеве самоврядування в Україні: від 21 травня 1997 року № 280/97ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr032+559+-+6>
3. Про військово-цивільні адміністрації Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19_2.
4. Ануфрієв М. І. Адміністративно-правовий військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення Антитерористичної операції / М. І. Ануфрієв // Наукові праці МАУП. – 2016. – Вип. 50(3). – С. 73 – 76.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України; від 17.07.2015 № 650-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-19/paran30#n30>.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України; від 04.02.2016 № 995-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-19/paran44#n44>.
7. Законопроєкт № 3913 «Про внесення змін до деяких законів України щодо утворення військово-цивільних адміністрацій». – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69575

Євген ЗОЛОТАРЬОВ

*Студент кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ МИТНИХ ПОСЛУГ

Одним з актуальних напрямів розвитку митної справи країни на теперішній час є вдосконалення системи митних послуг, що дозволить впливати на рівень спрощення торгівлі та витрат бізнесу, економічну безпеку, підвищити інвестиційний клімат та привабливість країни. Ці ж питання набувають особливої значущості в умовах євроінтеграційного розвитку, оскільки вимагають узгодження законодавчих, методичних і ряду практичних аспектів надання митних послуг на єдиній митній території.

Зміни динаміки світової торгівлі, міжнародного ланцюга поставок створили й нові вимоги та перспективи щодо ролі митних адміністрацій країн сучасного світу. Хоча підприємства прагнуть до прискорення переміщення товарів по ланцюгу поставок із зниженням витрат, митні адміністрації повинні обробляти зростаючі обсяги вантажів з меншою залежністю від фізичного втручання та з більшою ефективністю та швидкістю, забезпечувати дотримання умов безпеки, збору доходів держави та відповідальності за виконання покладених на них функцій.

У той же час митні адміністрації повинні якомога більше дізнатись про потреби та очікування бізнесу щодо їх ефективного реагування. Цей процес є безперервним і вимагає постійного залучення та зворотного зв'язку щодо виявлення та впровадження необхідних змін у законодавстві та програмах реформ, процедурах та планах реалізації цих змін. Щоб забезпечити успіх програм реформ, важливим є конструктивне постійне двостороннє спілкування та взаємодія митниці та бізнесу. Вважаємо, що це є ключовим елементом належного урядування, що є запорукою та допомогою у забезпеченні оперативного реагування для внесення змін у законодавство та нормативно-правові акти та інформування центральних органів державної влади для реагування на виявлені потреби.

Успішні відносини між митницею та бізнесом повинні включати в себе такі елементи, як довіра, повага, неупередженість, взаєморозуміння, розуміння вимог один одного, двостороннє спілкування, співробітництво, обмін інформацією, прозорість, послідовність і, найголовніше, прихильність на всіх рівнях. обох сторін – від вищого керівництва до рівня виконавців.

На цих засадах формується система митних послуг та їх якість, що вимагає розробки шляхів удосконалення процесу надання митних

послуг, які можна сформувані на підставі позитивного зарубіжного досвіду та результатів наукових досліджень.

Якістю надання митних послуг вважається ступінь відповідності споживчих властивостей процесів митного обслуговування суспільної потреби, яка характеризується сукупністю умов, методів і засобів, що забезпечують суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності можливість одержання митної послуги з мінімальними витратами часу при оптимальних соціально-економічних результатах митного обслуговування [1].

Серед основних факторів, що безпосередньо впливають на якість надання митних послуг доцільно виділити наступні, зокрема:

- якість роботи персоналу митних органів та посередників у сфері митної справи;

- якість нормативного забезпечення діяльності посадових осіб митних органів та осіб, що надають посередницькі послуги з питань митної справи суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності;

- якість автоматизації та інформаційно-технічного забезпечення процесів здійснення митного контролю та діяльності митних органів, а також стейкхолдерів під час здійснення митних процедур;

- якість інформаційного забезпечення ведення зовнішньоекономічної діяльності;

- якість комунікативних процесів з органами державної влади, бізнесом, громадськістю.

Політична нестабільність в країні та невизначеність зовнішньоекономічного курсу обумовлює виникнення низки проблем при здійсненні зовнішньоекономічних операцій. Поглиблює кризу й суперечливість нормативно-правових актів у даній сфері.

Надання митних послуг неналежної якості може обумовити виникнення низки проблем, зокрема, спричинити зниження конкурентоспроможності країни, погіршення інвестиційного клімату та умов ведення міжнародної торгівлі, скорочення надходжень митних платежів до державного бюджету, зростання тіньових та контрабандних схем переміщення товарів через митний кордон [2].

Спрощення та гармонізація митних процедур, дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту прав споживачів митних послуг митними органами мають стати головним орієнтиром при формуванні новітніх підходів до організації та здійснення митного контролю. Вивчення міжнародного досвіду належного урядування, що допоможе сформувані основні напрямки вдосконалення українського митного законодавства, у тому числі з питань захисту прав осіб, що переміщують товари через кордон, та посилення вимог до діяльності посадових осіб митних органів [3].

З метою забезпечення якісного надання митних послуг в Україні є доцільним розробка та затвердження стандартів якості надання митних послуг, впровадження чітких та прозорих митних правил, створення умов

та контроль їх виконання, високого рівня компетенції персоналу митних органів, якісного митного менеджменту.

Список використаної літератури

1. Запорожець О. Ф. Шляхи підвищення якості митних послуг. Інноваційна економіка. – 2018. – № 3 – 4. – С. 12 – 16.
2. Руда Т. Сутність та значення митних послуг в умовах реформування митної справи в Україні / Т. Руда. – Режим доступу : <http://naukajournal.org/index.php/naukajournal/article/viewFile/85/114>.
3. Дорофеева Л. М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції: монографія / Л. М. Дорофеева. – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2017. – 444 с.

Орест КРАСІВСЬКИЙ

*д.іст. наук, професор, завідувач кафедри
європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

З метою формування позитивного іміджу публічної служби України необхідно враховувати не лише особливості науки про формування високого соціального престижу й успішності функціонування особистості й організації, а й зарубіжний досвід забезпечення формування позитивного іміджу керівників у країнах з розвинутою демократією. Аналіз позитивних прикладів формування та розвитку іміджу держави сприяє зростанню політичних і економічних дивідендів у вигляді збільшення кількості туристів, припливу іноземних інвестицій, розвитку народного господарства, сприяє пришвидшенню вступу країни до ЄС.

Необхідність просування свого позитивного іміджу усвідомлюють багато країн. Офіційні щорічні витрати США на підтримку і поліпшення свого іміджу в світі перевищують 1 млрд. дол. У структурі зовнішньополітичного відомства США діють підрозділи: Бюро громадських справ, на яке покладаються функції інформування громадян США про діяльність зовнішньополітичного відомства держави, роз'яснення цілей і завдань зовнішньої політики та організації зворотного зв'язку від громадян до творців політики; Бюро міжнародних інформаційних програм, на яке покладаються завдання інформування іноземної громадськості, зокрема щодо пріоритетних напрямів зовнішньої політики США.

В Ізраїлі снує програма, спрямована на формування позитивного іміджу держави і розвінчання «індустрії брехні» проти єврейської держави. Як повідомляє ізраїльський інформаційний центр зараз позитивний імідж Ізраїлю у США в основному формують американські єврейські громади

та організації. Ідея проєкту полягає в тому, щоб Ізраїль відвідали не лише видатні американські політики і чиновники, а й студенти коледжів та університетів – молоде покоління, від думки якого найближчим часам буде залежати громадська думка. МЗС Ізраїлю регулярно організовує аналогічні ознайомлювальні тури переважно для іноземних журналістів.

Цікавий досвід Фінляндії, особливістю політики якої є те, що вони не проводять ніяких рекламних компаній. Уявлення про країну, як зазначають представники Департаменту комунікацій і культури Фінляндії, ґрунтується на фактах: якою вона є; як тут все працює. Головне завдання Департаменту комунікацій і культури – забезпечувати підтримку іноземних журналістів, коли вони збирають інформацію про країну. Це, зокрема, включає і підбір будь-яких матеріалів з того чи того приводу, і знаходження корисних у цій сфері контактів, і допомогу в організації інтерв'ю, і підготовку поїздок. Також організовуються тематичні візити для «профільних» журналістів з різних країн.

Велика Британія щорічно витрачає понад мільярд доларів на просування власного іміджу за кордоном. Здійснюють цю діяльність Міністерство закордонних справ, Британський офіс з туризму та ін. Проте останнім часом ця країна намагається проводити політику щодо погіршення свого іміджу в очах потенційних іммігрантів, у такий спосіб захищаючись від їх навали.

Враховуючи важливість позитивного іміджу в системі державного управління як елементу формування довірчих партнерських взаємин між органами державної влади й громадськістю, у європейських країнах було проведено низку соціологічних досліджень, метою яких став аналіз іміджевих характеристик органів державної влади. Зокрема, за підтримки Європейської Комісії, Європейським Комітетом з питань соціального діалогу було реалізовано проєкт, у межах якого проаналізовано іміджеві характеристики органів державної влади 13-ти європейських країн (Бельгія, Хорватія, Чеська Республіка, Фінляндія, Франція, Греція, Угорщина, Італія, Люксембург, Польщі, Румунія, Іспанія, Великобританія) та запропоновано шляхи їх позитивізації.

Проведені дослідження засвідчили, що на формування іміджу органів державної влади впливають стереотипи, що домінують у свідомості громадян різних європейських країн.

Був здійснений аналіз основних причин, що впливають на формування негативних іміджевих характеристик органів державної влади, можна виділити такі: а) відсутності повної інформації щодо ролі органів державної влади у вирішенні складних питань суспільного розвитку; б) низькій обізнаності громадян щодо досягнутих результатів управлінської діяльності. Варто зазначити, що таке ставлення громадян до органів державної влади простежується у різних європейських країнах. Відмінності проявляються лише у домінуванні тієї чи іншої причини.

Ключовим фактором, який визначає задоволеність державними

службовцями європейських країн своєю роботою, є довіри населення. Більшість – 82 % респондентів, що висловили свою задоволеність роботою, – є представниками країн з високим рівнем суспільної довіри. Респонденти висловили думку, що робота в системі державного управління вимагає дотримання певних цінностей, серед яких ключовими є служіння інтересам суспільства або громадян. Зокрема, висловлені були такі тези, як: «Почуття гордості від праці на державу», «Робота для благополуччя державі або благополуччя громадськості». Відносно невелика група респондентів висловила задоволеність роботою на державній службі тому, що вона дає можливість розвивати кар'єру або користуватися соціальним визнанням і повагою.

Варто зазначити, що існують відмінності щодо рівня задоволеності своєю роботою державними службовцями у різних європейських країнах. Так, наприклад, у країнах континентальної Європи стабільність роботи і хороші робочі умови були основними причинами задоволеності роботою лише 28 % респондентів, у той час як на півдні Європейських країн – 43 % респондентів і в країнах Східної Європи – 59 % респондентів.

Таким чином, можна зробити висновок, що чим вища задоволеність державних службовців своєю роботою, тим вищий рівень суспільної довіри і, відповідно, більш значні досягнення результативності роботи органів державної влади.

Також проведені дослідження дозволили з'ясувати, що основними причинами незадоволення своєю роботою серед зайнятих у сфері державного управління є наступні: невідповідність заробітної плати рівню життя, відсутність привабливої перспективи для професійного розвитку, низький рівень мотивації, неефективна внутрішня комунікація між різними структурами. Тобто, мова йде про взаємопов'язаний комплекс причин незадоволення роботою, що включає як зовнішні, так і внутрішні організаційні обмеження. Зокрема, підставами для розчарування державних службовців є недостатність ресурсів та інструментів для реалізації державної політики, жорстка ієрархічна структура, обмежувальні правила, що перешкоджають продуктивності державних службовців. Аналіз причин незадоволеності роботою в системі органів державної влади засвідчив існування ключових відмінностей серед службовців різних країн. З'ясувалося, що державні службовці з країн, де рівень довіри населення до державної служби є низьким, більше акцентують увагу на ролі «індивідуального» фактору (наприклад, рівня заробітної плати, умов праці, особистого просування по службі). Цей показник склав 63 %, і лише 38 % респондентів з країн, органи державної влади в яких характеризуються високим рівнем суспільної довіри. З іншого боку, неефективне управління та організаційні обмеження є причиною незадоволеності 59 % респондентів з країн, де існує високий рівень суспільної довіри, а також 7 % респондентів з країн з низьким рівнем суспільної довіри до органів державної влади.

Аналіз європейського досвіду формування позитивного іміджу органів державної влади засвідчив, що він, з одного боку, ґрунтується на сприйнятті їх діяльності громадськістю, а з іншого – обумовлений сприйняттям своєї роботи в системі державного управління державними службовцями. На основі цього ефективність іміджу органів державної влади визначається: оцінкою якості державних послуг; професійністю, компетентністю та продуктивністю діяльності державних службовців; привабливістю органів державної влади як роботодавця. Ключовим фактором, що впливає на формування позитивного іміджу органів державної влади, виступає високий рівень довіри громадян до їхньої діяльності. Багатокomпонентність іміджевих характеристик органів державної влади відкриває широке поле для подальших наукових досліджень, акцентованих на деталізації змісту кожного структурного елементу.

Список використаної літератури

1. Борисов Б. Л. Технологии рекламы и ПР / Б. Л. Борисов. – М. : ГРАНД, 2001. – 617 с.
2. Сидоренко Е. Мотивационный менеджмент / Е. Сидоренко // Топ менеджер. – 2012. – № 12.
3. Сergyogin С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством / С. М. Сergyogin. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
4. Слинков В. Н. Мотивация, стимулирование и оплата труда: практические рекомендации / В. Н. Слинков. – К. : КНТ, 2018. – 336 с.

Валерій МАКАШОВ

*начальник відділу спортивної роботи
та спортивної інфраструктури міста
управління спорту департаменту
гуманітарної політики
Дніпровської міської ради*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОЗДОРОВЧОЇ РУХОВОЇ АКТИВНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Активне реформування усіх сфер суспільного життя та поглиблення курсу євроінтеграційних змін вимагає належного функціонування системи публічного управління та адміністрування. Фундаментальним базисом будь-яких організаційних змін виступає належне правове забезпечення сфери, що реформуються. Локомотивом євроінтеграційних змін в Україні стали провідні галузі соціогуманітарної сфери – система освіти та охорони здоров'я, галузі культурної сфери, насамперед, фізична культура та спорт. І тут одразу слід зазначити, що галузь фізичної культури та спорту є об'єктом особливої уваги як окремий напрям державно-

управлінської діяльності. Адже через спорт великих досягнень, яким опікуються центральні органи виконавчої влади та органи регіональної влади, презентує на міжнародній арені українську державу як сучасну європейську демократичну правову соціальну, та водночас, спортивну державу. Натомість, органи місцевого самоврядування опікуються розвитком масової фізичної культури, окремою складовою якої є оздоровча рухова активність населення. На даний час, моніторинговий показник виконання Національного плану дій щодо оздоровчої рухової активності населення України є значно нижчим від аналогічних показників європейських держав і складає 14,7 % від загальної кількості населення. Тож перед органами місцевого самоврядування постає нагальна потреба удосконалення механізмів залучення населення до регулярних і свідомих занять оздоровчою руховою активністю як основи превентивної політики у сфері охорони громадського здоров'я за запобігання ризику передчасної смертності.

Основою запровадження організаційних змін в політиці місцевого самоврядування є правове забезпечення. Тож слід розглянути його більш ґрунтовно стосовно заявленої теми, а саме правове забезпечення державно-управлінської діяльності у сфері оздоровчої рухової активності населення.

Оздоровча рухова активність населення є складовою сфери фізичної культури та спорту. Головним документом, який визначає правові відносини у сфері фізичної культури і спорту, а значить й у сфері оздоровчої рухової активності населення є Конституція України. Насамперед, стаття 1 конституції визначає правовий характер державного управління у будь-якій сфері суспільного життя, а це означає, що сфера оздоровчої рухової активності населення є об'єктом державно-управлінської діяльності. У статті 3 визначено, що життя та здоров'я людини є найвищою державною цінністю. Тобто, цим держава визнає цінність здорового способу життя, який базується у тому числі й на руховій активності та запобіганні гіподинамії як чинника розвитку хвороб, що призводять до передчасної смертності (інсульт, інфаркти, цукровий діабет, ожиріння тощо). У статті 49 записано, що українська держава дбає про розвиток фізичної культури та спорту, а значить й про розвиток оздоровчої рухової активності громадян як невід'ємної її складової. Крім того, українська держава бере на себе зобов'язання щодо державного фінансування відповідних оздоровчо-профілактичних програм.

Однак, на даний час правове регулювання відносин у сфері оздоровчої рухової активності населення в Україні можна назвати дещо хаотичним, адже за період незалежності правове поле державно-управлінської діяльності налічує понад 334 нормативно-правових акти різної юридичної сили – конвенції, укази, закони, міжнародні угоди, статути організацій (чи федерацій спорту), постанови, накази різних органів влади (за даними науково-пошукової системи ВРУ «Законодавство» станом на 10.12.2020 року). Спираючись на конституційні основи, правове

регулювання оздоровчої рухової активності реалізується на підставі Законів України «Про фізичну культуру і спорт» (1993), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «про місцеві державні адміністрації» (1999). Така розгалужена система нормативно-правових актів регламентує врегулювання питань щодо:

- науково-методичного, кадрового, медичного, організаційного, матеріально-технічного, інформаційно-комунікаційного забезпечення;
- розробку та реалізацію загальнодержавних (національних) програм та національних планів розвитку фізкультури та спорту в Україні, а від недавня й оздоровчої рухової активності населення;
- функції і компетенції уповноважених органів державного управління та органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері;
- дотримання правил охорони здоров'я громадян при проведенні спортивних змагань та масових фізкультурно-оздоровчих заходів;
- юридичної відповідальності за порушення норм чинного законодавства у сфері фізичної культури та спорту;
- правові, соціальні, економічні та організаційні основи оздоровчої рухової активності населення.

Необхідно зазначити, що національна нормативно-правова база потребує актуального удосконалення в епоху численних викликів трансформаційного, євроінтеграційного та глобалізаційного характеру, які опосередковано (розвиток ІТ сфери спричиняє шалену гіподинамію), або безпосередньо (карантин по COVID-19) впливають на рівень свідомого залучення громадян до регулярної оздоровчої рухової активності. За прикладом європейських держав, саме такий шлях визнано найменш витратним з економічного погляду та таким, що забезпечує підвищення рівня як індивідуального здоров'я, так і загального рівня громадського здоров'я, а отже збереження та примноження людського капіталу. Також в сучасних умовах потребують переосмислення роль та функції держави й органів місцевого самоврядування з метою досягнення визначених цілей урядової Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року, складовою якої визначено оздоровчу рухову активність населення. Саме цей стратегічний напрям повинен забезпечити залучення не менше 30 % загальної кількості населення до такого виду діяльності на постійній основі, інфраструктуру якої забезпечують органи місцевого самоврядування. Тож необхідність удосконалення правових основ державно-управлінської діяльності у цій сфері є очевидною.

1. Конституція України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/>
2. Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року: постанова КМУ від 4 листопада 2020 р. № 1089. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#Text>

Надія НОВІЧЕНКО
аспірантка ДРІДУ НАДУ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЦИФРОВИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Цифрові компетентності входять у загальний список з 8 ключових компетентностей людини для навчання впродовж життя, визначених у Рекомендаціях Європейського парламенту ще у грудні 2006 [1]. Звісно, цей документ з'явився не на порожньому місці. До нього у ЄС з початку 2000-х років було чимало різних нормативно-правових актів, пов'язаних із загальним процесом трансформації інформаційного суспільства у цифрове.

Але тоді ще не відбувся якісний перехід до активної цифрової трансформації всього суспільства. Моментом переходу до цифрової трансформації можна вважати економічну кризу 2008 – 2009 років, після якої вже накопичений потенціал цифрової економіки і цифрового способу життя став головним вектором суспільного прогресу [2].

Цей факт знайшов своє відображення у «Цифровому порядку денному для Європи», який Європейська комісія запропонувала всім інституціям та державам ЄС у травні 2010 року [2], як складової частини Стратегії «Європа 2020» [3]. У цих документах визначена нагальна потреба кооперації всіх країн та всіх стейкхолдерів у сфері освіти та навчання людей в умовах тотальної цифровізації.

Процес всеохоплюючої цифрової трансформації спонукав переглянути ставлення до компетентностей людини і у 2018 році ЄС схвалив Рамкову програму оновлених ключових компетентностей для навчання впродовж життя [5].

У цьому документі було визначено, що у новому цифровому світі кожна людина потребує широкого спектра навичок і компетенцій, які вона має постійно розвивати протягом усього життя. Ключові компетентності, які визначені в Рамковій програмі, спрямовані на створення засад для гармонічного розвитку людини і суспільства у світі, що швидко змінюється.

Ключові компетентності необхідні всім людям для підвищення особистого потенціалу і розвитку, розширення можливостей працевлаштування, соціальної інтеграції та активного громадянства. Такі компетентності розвиваються в процесі навчання протягом усього життя, починаючи з раннього дитинства до післяпенсійного періоду шляхом формального, неформального та інформального навчання.

Усі ключові компетентності вважаються однаково важливими: кожна з них сприяє успішному життю в суспільстві. Компетенції можуть застосовуватися у багатьох контекстах і в різних комбінаціях. Вони переплітаються та поєднуються: розвиваючи компетентності, важливі

для однієї життєвої сфери, одночасно розвиваються й пріоритетні компетентності для іншої.

Такі навички, як критичне мислення, аналітичне мислення, вміння вирішувати проблеми, творчість, робота в команді, вміння спілкуватись та проводити переговори, прийняття рішень, саморегуляція, стійкість, емпатія, участь, повага до різноманітності, враховуються у всіх ключових компетентностях.

Загальний список ключових компетентностей включає такі: грамотність (Literacy competence), мовна компетентність (Languages competence), математична компетентність та компетентність у науках, технологіях та інженерії (Mathematical competence and competence in science, technology and engineering), цифрова компетентність (Digital competence), особиста, соціальна та навчальна компетентність (Personal, social and learning competence), громадянська компетентність (Civic competence), підприємницька компетентність (Entrepreneurship competence), компетентність культурної обізнаності та самовираження (Cultural awareness and expression competence) [5].

Серед іншого у документі цифрова компетентність визначається як впевнене, критичне та відповідальне використання та взаємодія з цифровими технологіями для навчання, роботи та участі у житті суспільства. Вона включає інформаційну грамотність та використання даних, комунікацію та співпрацю, створення цифрового контенту (включаючи програмування), безпеку (включаючи цифрове благополуччя та компетентності, пов'язані з кібербезпекою) та розв'язання проблем.

Базові знання, навички та ставлення, що стосуються цієї компетентності включають у першу чергу використання цифрових технологій, які можуть підтримувати комунікацію, творчість та інноваційність, усвідомлювати їх можливості, обмеження, наслідки та ризику. Людині також потрібно розуміти загальні принципи, механізми та логіку, що лежить в основі цифрових технологій, які розвиваються, а також знати основи функціонування та використання різних пристроїв, програм та мереж.

Особливе значення у цифровому світі набув критичний підхід до достовірності, надійності та впливу інформації та даних, що є доступними цифровими засобами та усвідомлення юридичних та етичних принципів, пов'язаних з використанням цифрових технологій.

У зв'язку із цифровою трансформацією суспільних відносин, економіки та публічного управління кожна особа повинна мати можливість оволодіти вмінням використовувати цифрові технології для підтримки активного громадянства та соціальної інтеграції, співпраці з іншими, творчості для досягнення особистих, соціальних чи комерційних цілей.

Цифрові компетентності також включають в себе навички

використовувати, доступатись, фільтрувати, оцінювати, створювати, програмувати та поширювати цифровий контент. Особи мають вміти керувати та захищати інформацію, вміст, дані та цифрові ідентичності, а також визнавати та ефективно працювати з програмами, пристроями, штучним інтелектом та роботами. Робота з цифровими технологіями та вмістом вимагає рефлексивного та критичного, і водночас допитливого, відкритого та перспективного ставлення до їх розвитку. Вона також вимагає етичного, безпечного та відповідального підходу до використання цих інструментів.

Слід відзначити, що термінологія, яка використовувалась у визначенні компетентності у 2006 році, також потребувала оновлення. Замість «IST» (технології інформаційного суспільства) та «ICT» (інформаційно-комунікаційні технології), які використовувались раніше, «цифрові технології» вважаються зараз найбільш відповідним терміном для визначення повного набору пристроїв, програмного забезпечення чи інфраструктури. З поширенням, різноманітністю та інтегрованістю використання мобільних пристроїв та програм, все менше використовуються посилання на «комп'ютери» та «Інтернет», які класифікуються під широким поняттям «цифрові технології».

З огляду на політику європейської інтеграції України, поширення та розвиток цифрових компетентностей людей є підґрунтям та вимогою до відповідного опанування цифровими компетенціями й публічних службовців, розширення практики підвищення їх кваліфікації у сфері цифрової трансформації публічного управління.

Список використаної літератури

1. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC). – Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJL_2006_39401.001001.ENG&toc=OJ%3AL%3A2006%3A394%3ATOC
2. Квітка С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства / С. Квітка // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. – 2020. – С. 131 – 134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>
3. Digital Agenda for Europe (2010) // Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Brussels, 19.5.2010, COM(2010)245 final. Retrieved from: [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)&from](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R(01)&from)
4. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

5. ANNEX to the Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning (2018). – Retrieved from : <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/annex-recommendation-key-competences-lifelong-learning.pdf>.

Олександр ОВДІН

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

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ГРАНИЧНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У жовтні 2020 р. голова фракції «Слуга Народу» у Верховній Раді Д. Арахамія зазначив стосовно чисельності ЗСУ, що «дійсно потрібно, зокрема, хоча б вести розмови і розрахунки з приводу можливого скорочення чисельності. Ми розуміємо, що бюджет – це цифра, якої завжди не вистачає. Стаття для оборони – захищена, але завжди немає достатньо коштів, щоб переозброювати армію, купувати нові речі, нове озброєння, нові технології, займатися вивченням. Якщо ми будемо зменшувати бюджет проїдання і трохи збільшувати бюджет на розвиток і інновації, то здатність нашої армії буде рости» [1]. Твердження Д. Арахамії викликало бурхливу реакцію в українському суспільстві: від вже традиційних за останні роки істеричних пошуків «зради» до обґрунтованої турботи за долю Українського війська.

Потрібно згадати, що нинішню чисельність ЗСУ було встановлено на початку 2015 р., тобто майже 6 років тому. В історії ЗСУ у роки незалежності ще не було настільки тривалого періоду, коли б чисельність ЗСУ залишалася майже незмінною. Звісно списочна чисельність відрізняється від гранично визначеної, проте, вона як правило завжди наближалася до неї (не плутати із штатною чисельністю, яка часто була вищою граничною).

У ст. 85 Конституції України було визначено, що затвердження чисельності ЗСУ належить до повноважень Верховної Ради України [2]. Відповідно до ст.4 Закону України «Про Збройні сили України» чисельність ЗСУ затверджується Верховною Радою України за поданням Президента України. Остання норма залишається незмінною з грудня 1991 р., коли було прийнято відповідний закон [4]. До 1999 р. Верховна Рада України реалізовувала свої повноваження прийняттям постанов, у змісті яких визначався період, протягом якого передбачалося проводити зміни чисельності (нагадаємо, що до початку 2014 р. під змінами чисельності практично завжди розуміли скорочення). Наприклад, у постанові Верховної Ради України «Про чисельність Збройних Сил України» 1998 р. визначалася чисельність ЗСУ на кінець 1998 р. та кінець 1999 р. [6].

Водночас ще тоді у експертному середовищі існувала думка про необхідність законодавчого визначення чисельності війська.

7 грудня 2000 р. було прийнято перший закон України щодо чисельності ЗСУ. Його перша назва була – «Про чисельність Збройних Сил України на 2000 – 2005 роки» [7], але 17 березня 2005 р. за ініціативи президента України В. А. Ющенка було прийнято новий закон «Про чисельність Збройних Сил України на 2005 рік», у зв'язку із чим у попередньому законі змінили період у назві на «2000 – 2004 роки» [8].

Фактично у 2005 р. було започатковано нову традицію – щорічного прийняття чергового закону про визначення чисельності ЗСУ на відповідний рік. Ситуація чимось нагадувала щорічне прийняття законів «Про Державний бюджет України». У цілому це була не дуже добра традиція, адже не сприяла стратегічному баченню розвитку ЗСУ (визначення чисельності є одним з важливих аспектів розвитку армії). Тим більше що парламент часто не поспішав із прийняттям відповідного закону і військові могли дізнатися про те як протягом року має змінитися чисельність ЗСУ вже ближче до завершення року. Динаміку визначення граничної чисельності ЗСУ згідно українського законодавства представлено у табл. Як бачимо, лише у 2009 та 2010 рр. зміни чисельності не передбачали скорочення ЗСУ.

Таблиця

Законодавче визначення граничної чисельності ЗСУ у роки незалежності

Рік	Загальна чисельність ЗСУ, тис. осіб	Військовослужбовців, тис. осіб
1993*	455	не визначено
1998*	420	320
1999*	400	310
2000 – 2001**	400	310
2002	395	308
2003	390	305
2004	285	210
2005	245	180
2006	221	165
2007	200	152
2008	191	148
2009	200	150
2010	200	159
2011	192	144
2012	184	139
2015 – наш час	250	204

* згідно постанов Верховної Ради України (до 1999 р.);

** починаючи з 2000 р. гранична чисельність ЗСУ встановлюється законами України.

На відміну від багатьох інших законів, закон «Про чисельність Збройних Сил України на 2012 рік» було прийнято вчасно – у вересні 2011 р. [9], проте, у наступному та у 2013 році аналогічних законів прийнято не було взагалі. Фактично у 2013 р. виникла прогалина у військовому законодавстві. За відсутності конкретної законодавчої норми поширювалися чутки про заплановане нове велике скорочення ЗСУ. Цілком зрозуміло, що це негативно впливало на психологічні настрої військовослужбовців.

У 2014 р. українське суспільство переконалося наскільки важливим державним інститутом є збройні сили. Відповідно було підготовлено та прийнято 5 березня 2015 р. новий Закон України «Про чисельність Збройних Сил України». Порівняно із попередніми він не містив визначення періоду а ні у назві, а ні у тексті, граничну чисельність визначено без згадок про конкретний строк. По-друге, граничну чисельність ЗСУ було суттєво збільшено [5]. Проте, відповідна норма закону звісно не може означати, що конкретна цифра має бути зафіксована один раз і назавжди, і що стосовно неї не може бути суспільної дискусії.

Хотілося б привернути увагу до одного суперечливого аспекту українського законодавства у цій сфері. У постановах Верховної Ради України визначалася гранична чисельність ЗСУ у цілому, а також окремо гранична чисельність військовослужбовців та цивільних працівників [6]. У відповідних законах України визначається лише загальна гранична чисельність ЗСУ та те скільки серед них має бути військовослужбовців. Наприклад, у діючому законі зазначено: «Затвердити чисельність Збройних Сил України у кількості, яка не перевищує 250 000 осіб, у тому числі 204 000 військовослужбовців» [5]. Імпліцитно це може навести на думку, що чисельність цивільних працівників має бути у межах 46 тис. Можливо саме це і малося на увазі законодавцями. Але насправді подібна законодавча норма дозволяє робити певні маніпуляції. У серпні 2020 р. Міністерство оборони України оприлюднило списочну чисельність ЗСУ. Вона становить 246,7 тис. осіб, у т. ч. 194,3 тис. військовослужбовців та 52,4 тис. цивільних працівників. Зазначимо, що за останні роки загальна списочна чисельність ЗСУ завжди була близької до граничної, але чисельність військовослужбовців дещо скоротилася за рахунок збільшення другої категорії [3].

На нашу думку, зазначена тенденція не є позитивною. Надмірне збільшення кількості цивільних працівників ЗСУ буде сприяти не підвищенню обороноздатності держави, а неефективному використанню виділених на ЗСУ коштів. Було б доречним додатково визначити у

зазначеному законі граничну чисельність цивільних працівників. І будь-які можливі скорочення ЗСУ проводити за рахунок цієї категорії.

Список використаної літератури

1. Арахамія виступив за скорочення української армії // Дзеркало тижня. Україна. – 15 жовт. 2020 р. – Режим доступу : <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/arakhmija-zajaviv-pro-mozhливист-skorochennja-ukrajinskoji-armiji.html>.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
3. Міноборони уточнило чисельність Збройних Сил України // Ukrainian Military Pages. – 19 серп. 2020 р. – Режим доступу : <https://www.ukrmilitary.com/2020/10/77.html>.
4. Про Збройні Сили України : закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934 // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1934-12>.
5. Про чисельність Збройних Сил України : закон України від 5 берез. 2015 р. № 235-VIII // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-19#Text>.
6. Про чисельність Збройних Сил України : постанова Верховної Ради України від 22 груд. 1998 р. № 327-XIV // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-14/conv#o2>.
7. Про чисельність Збройних Сил України на 2000–2004 роки : закон України від 7 груд. 2000 р. № 2128-III // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-14#Text>.
8. Про чисельність Збройних Сил України на 2005 рік : закон України від 17 берез. 2005 р. № 2489-IV // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2489-IV#Text>.
9. Про чисельність Збройних Сил України на 2012 рік : закон України від 20 верес. 2011 р. № 3742-VI // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3742-17#Text>.

Оксана ОРГІЄЦЬ

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

ОФФБОРДИНГ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕТАП УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ (на прикладі державної служби ФРН)

У віковій структурі персоналу по всій Європі відбуваються зрушення, що особливо помітні у великих організаціях, які працюють зі значною кількістю персоналу, таких як державне управління, через особливо сильні хвилі виходу на пенсію. У результаті цих змін кадровий

склад державної служби майже у всіх європейських країнах до 2028 р. оновиться майже на 48 % [4], покоління бебі-бумерів (найчастіше визначають осіб, народжених між 1946 та 1964 рр.) скоро підуть на пенсію, а разом з ними їхні знання та досвід. Згідно з дослідженням «Jobwechsel 2019», в рамках якого було опитано понад 1000 співробітників у Німеччині, 54 % німців мають бажання змінити роботу [1]. Таким чином, звільнення державних службовців у зв'язку з виходом на пенсію стає все більш важливим етапом управління персоналу державної служби. На додаток до цього зростає мобільність і міжгалузєва ротація персоналу.

Оффбординг (offboarding) – звільнення співробітника (як за власним бажанням, так і за рішенням власника), яке включає в себе ряд бізнес-процесів, пов'язаних із побудовою комунікації між тим, хто звільняється і керівництвом, колегами [4]. В Україні поки що практикується рідко, але за кордоном процесу оффбордингу присвячується стільки ж часу і уваги, скільки і онбордингу (адаптації на робочому місці). Ця практика, насамперед, широко поширена в приватних компаніях, проте, останнім часом почала впроваджуватися і в органах державної влади, наприклад у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН). Впровадження систематичної передачі знань у всіх органах влади ФРН рекомендувалося в ході роботи робочої групи по формуванню демографічної стратегії Федерального Уряду (2012 – 2017 рр.) – під керівництвом Федерального міністерства внутрішніх справ, будівництва та вітчизни [3].

Якщо органу державної влади вдається переконати співробітника, який звільняється, відчутти, що його особа та трудова діяльність все ще цінуються, вони більш охоче передають знання та забезпечують чітку передачу усієї потрібної для наступника документації. Індивідуально розроблений оффбординг починається приблизно за 2 – 3 роки до виходу держслужбовця на пенсію. До нього включені бесіди та семінари щодо пенсійного забезпечення і в той же час особа налаштовується на процес передачі знань. Топ-менеджери вважають такий процес безпрограшним, адже службовці передпенсійного віку відчують увагу до себе і вдячність і головне – їх знання і досвід не втрачається. Відділ кадрів ініціює передачу знань, забезпечує основу і інструменти, мотивує учасників і супроводжує процес, у якому представлені варіанти активного формування процесу виходу на пенсію: наприклад, передача знань наступникам, консультативна діяльність у контексті завдань, пов'язаних з потребами або подіями, соціальної прихильності в цілому [2].

У ході бесіди перед самим звільненням менеджер з кадрів пропонує державному службовцю відповісти на анкету щодо визначення «ключових критеріїв», за якими орган державної влади ФРН хотів би отримати зворотній зв'язок щодо існуючої організаційної культури, умов праці, стилю управління, системи розвитку персоналу, систем компенсацій. Працівника при цьому попереджують про те, що компанія

зацікавлена в його думці та оцінці «без прикрас», та що критичний відгук допоможе у подальшому удосконаленні роботи організації.

Якщо службовець мимоволі залишає державну службу, існує особливо висока можливість конфлікту. У цьому випадку професійний оффбординг, наприклад, у формі поради щодо подальшого працевлаштування, може допомогти уникнути судових суперечок у суді. Крім того, колишні державні службовці завжди є послами державної інституції. Тому, щоб уникнути втрати іміджу, особливо важливо з'ясувати точні причини звільнення та довідатися про будь-яке існуюче незадоволення. Таким чином можна уникнути або зменшити небажані кадрові коливання в майбутньому.

Добре організований оффбординг також важливий з міркувань захисту даних. Якщо відсутній чітко визначений процес, може виникнути заплутана ситуація щодо виданого робочого обладнання та прав відповідної особи. Також існує ризик втрати персональних даних, ноу-хау та комерційної таємниці. Це стосується, зокрема, ситуацій, коли працівник несподівано покидає службу або припиняє роботу без попередження. Ризик порушення захисту даних можна істотно мінімізувати, записавши, яке обладнання, а також які права доступу надавалися при вступі на державну службу в цій організації. Коли працівник звільняється, в інтересах безпеки даних слід звернути особливу увагу на те, що всі права доступу до апаратного програмного забезпечення та накопичувачів здаються за описом і більше не існує варіантів до їх доступу.

Державна служба ФРН зацікавлена в тимчасовій підтримці своєї діяльності з боку пенсіонерів, такий вид допомоги різноманітний і може бути доцільним при виконанні різних завдань, наприклад:

- тимчасового керуючого проєкту, оскільки гідного кандидата швидко не вдалося знайти;
- старшого експерта зі спеціальним знаннями, якого в даний час немає в робочій групі;
- досвідчений керівник проєкту, який супроводжує молоду команду;
- персональна підтримка особи, яка довго відсутня на робочому місці в зв'язку з декретною відпусткою або тривалою хворобою.

Ще один спосіб підтримувати контакт з колишніми співробітниками, які мають багаторічний досвід роботи за межами свого професійного життя, – це створення пулу старших експертів. Даний інструмент передачі знань і досвіду легко пояснити: сотні співробітників щорічно виходять на пенсію і забирають цінний досвід, а для організацій державного сектору стає все більш важливим тимчасово використовувати спеціальні знання фахівців і керівників проєктів навіть після того, як вони звільнилися з роботи, і, таким чином, мати можливість консультування та одержання нових ідей. У той же час колишні держслужбовці нерідко хочуть плавного виходу на пенсію, відчувати

себе потрібним під час складної тимчасової роботи, мати тісні зв'язки з адміністрацією після досягнення пенсійного віку, брати участь у зустрічах за запрошенням або в цільових кваліфікаційних заходах. Пропозиції в області зміцнення здоров'я також повинні бути доступні цій групі [2].

З нашої точки зору, підхід, орієнтований на усі етапи проходження служби, є важливою запорукою успіху внутрішньої та зовнішньої привабливості органу державної влади, як роботодавця. Підтримка під час виходу на пенсію або при звільненні, як і в багатьох інших питаннях управління персоналом, вимагає культури довіри і мотивації співробітників. Саме оффбординг є тим інструментом у роботі з кадровим складом державної служби, який може забезпечити організаційні вигоди органу державної влади.

Список використаної літератури

1. Anderson B. (2019) Offboarding: What It Means and Why It Matters. – URL: <https://www.bamboohr.com/blog/offboarding-why-it-matters/>
2. Offboarding und Wissenstransfer: Mitarbeiter in den Ruhestand begleiten. – URL: <https://www.vdz.org/serien/new-work-und-diversitaet-in-der-verwaltung>
3. Strukturierter Wissenstransfer bei Altersabgdnngen – Konzept. – URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/demografiestrategie-konzept-wissenstransfer.pdf?__blob=publicationFile&v=2
4. Wissensmanagement: Leitfaden und Toolbox zur Wissenssicherung bei Personaländerungen. – URL: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wissensmanagement/170523_Publikation_Wissensmanagement_BF.pdf?7qkofd

Юлія ПИРОГОВА

аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Нова модель системи стратегічного управління людськими ресурсами на публічній службі передбачає наявність підрозділів з добору та обліку, адаптації та розвитку, оцінювання та мотивації, акмеологічного супроводу. Психолого-акмеологічний підхід вбачає акмеологічне забезпечення особистісно-професійного розвитку публічних службовців, створення психологічно комфортних умов для досягнення успіху в професійній діяльності. Зарубіжний досвід свідчить, що створення таких

служб здатне дати значний соціальний та економічний ефект для органів публічної влади, що значно перевищує витрати на роботу публічної служби. Впровадження відповідних професійних служб забезпечить психолого-акмеологічний супровід діяльності органів публічної влади на рівні системного забезпечення розвитку їх кадрового потенціалу. Дана система має базуватись на загальних принципах управління людськими ресурсами на публічній службі, які визначають зміст її елементів і вибір конкретних засобів, інструментів, форм, методів і технологій управління людськими ресурсами.

На думку В. Гурієвської, соціально-психологічна обумовленість кадрової політики визначається соціально-психологічними факторами впливу та психологічними феноменами, які виникають у процесі державно-управлінської діяльності. Соціально-психологічний характер державно-управлінської взаємодії обумовив увагу науковців і практиків, що працюють у сфері публічного управління до досліджень психологічних факторів функціонування й розвитку колективів [1].

Основні складові соціально-психологічних методів управління концентрують у собі всі необхідні і дозволені законом способи впливу на службовців публічної служби для взаємодії в процесі спільної трудової діяльності. Соціологічні методи містять: методи підвищення соціальної активності, методи соціального регулювання, методи управління нормативною поведінкою, методи особистого прикладу, методи орієнтуючих умов і ін. Метою цих методів є - управління формуванням і розвитком колективу, створення в колективі позитивного соціально-психологічного клімату, оптимальної згуртованості, досягнення спільної мети шляхом забезпечення єдності інтересів, розвитку ініціативи та інше. Серед методів дослідження цього напрямку виділяють: анкетування, інтерв'ювання, соціометричний метод, метод спостереження, співбесіда, переговори, змагання, спілкування, конфлікт. Психологічні методи включають методи формування і розвитку трудового колективу, методи гуманізації праці, методи психологічного спонукання (мотивації), методи професійного відбору і навчання та ін. Ці методи слугують створенню морально-психологічного клімату, що сприяє активізації діяльності індивіда і підвищенню ступеня задоволеності процесом праці в колективі, органі публічної влади. Основними інструментами дослідження виступають: навіювання, переконання, наслідування, залучення, примус, спонукання, засудження, вимога, заборона, осуд, командування, «вибух», метод Сократа, натяк, комплімент, похвала, прохання, порада.

Основні завдання соціально-психологічних технологій управління людськими ресурсами в сфері публічної служби полягають у відборі співробітників, що володіють потенціалом розвитку, формуванні у них потенціалу на зміни та підтримки процесу командування, що сприяє формуванню ефективних структур і систем комунікації.

Соціально-психологічне забезпечення управління людськими

ресурсами в сфері публічної служби має містити такі основні форми, як:

- розробка і впровадження соціально-психологічних рекомендацій (пропозицій, методик), що спрямовані на вдосконалення органу публічної влади;

- забезпечення психологічної підтримки процесу формування професіонала (реалізації психологічних аспектів виховання і розвитку особистості службовця);

- участь у формуванні колективів (підрозділів), підвищення їх згуртованості і покращення морально-психологічного клімату;

- розробка та впровадження рекомендацій щодо формування і збереження стійкої довгострокової професійної мотивації;

- проведення заходів психологічного розвантаження, підвищення працездатності співробітників;

- створення і функціонування для керівників всіх рівнів індивідуальних програм, що забезпечують істотне підвищення психолого-педагогічної культури управлінців і фахівців.

Мінливість зовнішніх факторів вимагає гнучкості у використанні соціально-психологічних методів управління людськими ресурсами в сфері публічної служби. Перед фахівцями відповідних служб стоїть задача застосовувати сучасні методи управління людськими ресурсами, що орієнтовані на кожного службовця. Сучасні методи управління людськими ресурсами дозволяють ідентифікувати особистість кожного публічного службовця, рівень його інтелекту і працездатності. Сьогодні найбільш поширеними вважаються такі інструменти як: психологічне тестування, методика DISC, стресове інтерв'ю, рішення кейсів, метод 360 градусів, спеціальні діагностичні вправи, інтерв'ю, групові вправи, ділові ігри, організаційно-управлінські гри, логічні завдання, психологічні ребуси та ін.

Методики соціально-психологічної діагностики мають велике значення не тільки для якісного найму, а й для оцінки атмосфери в колективі – тести для оцінки рівня стресу, психологічного клімату, рівня мотивації. Всі ці методики допомагають відслідковувати і вчасно реагувати на проблеми всередині колективу. Дуже важливо правильно проводити тестування, дотримуватися методології та використовувати комплекс методик.

Розвиток соціально-психологічних методів управління людськими ресурсами в сфері публічної служби призводить до підвищення ефективності діяльності публічних службовців. В той же час, проблеми, що можуть виникати в органі публічної влади, пов'язані з недостатнім використанням соціально-психологічних методів управління, можуть бути найрізноманітнішими і проявлятися у вигляді наслідків в інших сферах діяльності органу публічної влади. Соціально-психологічні методи управління людськими ресурсами в сфері публічної служби є безумовними складовими, що здійснюють значний вплив на формування ідентичності публічного управління та сприяють розвитку державності.

1. Гурієвська В. Соціально-психологічні аспекти формування та реалізації кадрової політики в державному управлінні / В. Гурієвська // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 4. – С. 63 – 70. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_10

2. Сучасна структура та ефективність методів менеджменту / О. В. Рудінська, Н. І. Ленська // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. – 2016. – Т. 15, вип. 2. – С. 105 – 122. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rectpu_2016_15_2_9

Леонід ПРОКОПЕНКО

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

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В ЛИТВИ

Визначення поняття соціальних послуг та класифікація їх видів дана в законі Литовської Республіки «Про соціальні послуги» від 19 січня 2006 р. № X-493. У законі визначено, що соціальними послугами є послуги, за допомогою яких надається допомога особі (сім'ї), яка через вік, недуги, соціальні проблеми частково або повністю не володіє, не набула або втратила здатності або можливості самостійно дбати про особисте (сімейне) життя і брати участь в суспільному житті.

Соціальні послуги поділяються на загальні та спеціальні. Соціальні послуги, їх зміст за окремими видами соціальних послуг, а також типи установ з надання соціальних послуг, визначає каталог соціальних послуг, затверджений урядом або уповноваженим ним органом.

Загальні соціальні послуги надаються особі (сім'ї), можливості якої самостійно подбати про особисте (сімейне) життя і брати участь в суспільному житті можуть розвиватися або компенсуватися окремими послугами, без постійної допомоги фахівців. До загальних соціальних послуг належать послуги з інформування, консультування, посередництва чи представництва, соціокультурні послуги, послуги з організації транспорту, харчування, забезпечення необхідним одягом та взуттям тощо.

Спеціальні соціальні послуги надаються особі (сім'ї), для розвитку або компенсації здібностей якої самостійно дбати про особисте (сімейне) життя і брати участь в суспільному житті загальних соціальних послуг недостатньо. До спеціальних послуг відносяться: 1) соціальний нагляд; 2) соціальна опіка.

Соціальний нагляд – це сукупність послуг, за допомогою яких особі (сім'ї) надається комплексна допомога, для якої не потрібен постійний нагляд фахівців. До соціального нагляду відносяться послуги з надання

допомоги на дому, розвитку і підтримці соціальних навичок, надання тимчасової ночівлі та ін.

Соціальна опіка – сукупність послуг, за допомогою яких особі надається комплексна допомога, для якої необхідний постійний нагляд фахівців. Соціальна опіка за тривалістю поділяється на денну, короткочасну і довготривалу.

В окремих встановлених самоврядуванням випадках, коли загальні соціальні послуги і соціальний нагляд над особою (сім'єю) більш ефективно організувати в грошовій формі, ці послуги можуть замінюватися на грошову виплату – грошову допомогу. Виплата грошової допомоги регламентується описом порядку оплати за соціальні послуги, затвердженим урядом або уповноваженим ним органом.

1. О социальных услугах: Закон Литовской Республики от 19 января 2006 г. X-493. – Режим доступа : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.279987&category=TAD>.

Анастасія РЕМЕЗОК

аспірантка ДРІДУ НАДУ

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Ефективна та дієва судова система та підвищення її інституційної спроможності є необхідною умовою розбудови України як правової та демократичної держави, яка має на меті захист прав та інтересів громадян.

Інституційна спроможність судової системи є результатом взаємодії її з державою, яка проявляється у здатності судової системи ефективно виконувати свої функції у чітко визначених державою нормативних рамках.

Концепція інституційної спроможності по-різному описана у працях науковців. Деякі автори визначають її як внесення, процес; інші – як результат (П. Морган), інституційну якість (Ф. Фукуяма), властивість управління (Е. Гріндел), організаційну характеристику (А. Толобом), фактор, що розкриває можливості індивідуальності (А. Сен). Термін «інституційна спроможність» вживають і як синонім якісного управління, організованості, ефективності [6].

Інституційна спроможність, за визначенням Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), являє собою суму організаційних, структурних та технічних систем, а також індивідуальні компетенції, які створюють та впроваджують політику, що відповідає потребам громадськості [1].

Судова система – це система спеціальних державних органів –

судів, які є носіями судової влади, створені для задоволення потреби у розгляді та вирішенні виникаючих правових суперечок, мають загальні завдання, принципи організації й діяльності, відповідають рівню соціально-економічного розвитку суспільства [5].

Судова система України, як елемент судової влади, є незалежною від законодавчої та виконавчої владних гілок, однак, взаємодія між ними має місце, оскільки саме до обов'язків законодавчої та виконавчої гілок влади належать функції забезпечення належних умов для здійснення судами своєї основної задачі – відправлення правосуддя. Така взаємодія регулюється нормами адміністративного права, вираженими як законами, так і підзаконних нормативно-правових актах.

Отже, важливим системним аспектом інституційної спроможності судової системи України є її нормативно-правове забезпечення, тобто встановлення відповідних норм у правових формах.

Багатогранність судової системи як центрального державного інституту та її функціонування як один з визначальних напрямів діяльності держави регламентуються численними правовими нормами, основними напрямами яких є: створення, реорганізація та ліквідація судів; визначення статусу судді; кадрова робота в системі судочинства; встановлення меж повноважень суддів, які обіймають адміністративні посади; забезпечення адміністративного контролю у сфері судочинства; регулювання суддівського самоврядування; забезпечення здійснення матеріально-технічних операцій в системі судової гілки влади; доступу до публічної інформації та взаємодії з засобами масової інформації тощо.

Адміністративно-правові норми, які регулюють діяльність судової системи України, містяться в таких джерелах права: Конституції України, законах України, міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих Верховною Радою України, актах органів виконавчої влади та органів суддівського самоврядування, включаючи затверджені належним чином статuti, положення, інструкції. Крім того, правове регулювання діяльності судової системи України здійснюється і шляхом прийняття рішень Конституційним Судом України, Верховним судом, виконанням рішень Європейського суду з прав людини та інших міжнародних судових установ.

Так, Конституцією України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [4] встановлено найбільш загальні конституційні відносини організації судової влади як окремої гілки державної влади щодо здійснення судової влади тільки судами, складу судової системи та основ правового статусу судді.

Засади функціонування судової системи України визначено в профільному нормативно-правовому акті: Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [3], де визначено формування і компетенцію, адміністративні повноваження працівників суду, порядок зайняття посади судді та їхньої відповідальності, статус допоміжних органів у системі судоустрою України тощо. Втім, діяльність судової

системи України регламентується не тільки матеріальним, а й процесуальним законодавством, що є двома рівнозначно необхідними компонентами її нормативно-правового забезпечення, що, в свою чергу, є ключовим аспектом інституційної спроможності судової системи України.

Деякі дослідники вважають, що адміністративно-правове регулювання функціонування судової системи України за своїм предметом, методами і завданнями належить до матеріального права, норми якого не є самодостатніми і потребують поглибленого розкриття у відповідних актах процесуального законодавства, що визначають, передусім, правовий алгоритм здійснення завдань судової системи України [2].

Відповідно до цього має йтися про комплексний характер правового регулювання функціонування судової системи України, що виявляється в цілісному та спеціалізованому впорядкуванні різних аспектів діяльності судів, створюючи необхідні правові передумови відправлення правосуддя в Україні, утверджуючи тим самим інституційну спроможність української судової системи.

Список використаної літератури

1. OECD (2008), OECD Public Management Reviews, Towards an Integrated Public Service, Ireland.
2. Борко А. Л. Поняття і основні риси адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України / А. Л. Борко // Публічне право. – 2013. – № 2 (10). – С. 71 – 77.
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Назаров І. В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: генезис та порівняння : монографія / І. В. Назаров. – Харків : Видавництво «ФІНН», 2011. – 432 с.
6. Петренко К. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні / К. Петренко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2015. – № 4 (78). – С. 376 – 388.

Тетяна САВОСТЕНКО

к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ЗМІНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Вирішальну роль у прискоренні економічного зростання України повинні відігравати вітчизняні інвестиційні ресурси, чільне місце серед яких має відводитися державним інвестиціям, які здійснюються як за рахунок капітальних видатків так й у формі державної підтримки інвестиційних проєктів.

Однак сучасні реалії свідчать про низьку інвестиційну активність держави. Так, частка капітальних видатків державного бюджету постійно скорочується як у загальних видатках (з 17,62 % у 2004 р. до 2,0 % у 2018 р.), так й у відсотках до ВВП (з 3,99 % у 2004 р. до 0,5 % у 2018 р.).

Україна має обмежені бюджетні ресурси, які спрямовуються на покриття поточних витрат, на підтримку охорони здоров'я, освіти та інших соціально важливих сфер суспільного життя. З огляду на це обсяг коштів, що залишається для капітальних вкладень, є невеликим, і майже завжди недостатнім для реалізації проєктів. Саме тому бюджетні кошти, що вкладаються в інвестиційні проєкти, мають бути розподілені найраціональнішим та найефективнішим способом.

За участі держави реалізуються наступні проєкти: інвестиційні проєкти, які внесені до Державного реєстру інвестиційних проєктів; інвестиційні проєкти у пріоритетних видах економічної діяльності; національні проєкти; державні інвестиційні проєкти; інфраструктурні проєкти; проєкти соціально-економічного розвитку; проєкти, які реалізуються на засадах державно-приватного партнерства та за участі міжнародних фінансових організацій; проєкти, які фінансуються за рахунок Державного фонду регіонального розвитку; проєкти міжнародної технічної допомоги; проєкти транскордонного співробітництва; інноваційні проєкти; пріоритетні інноваційні проєкти. Згідно закону «Про інвестиційну діяльність» державна підтримка інвестиційної діяльності здійснюється на основі: співфінансування реалізації інвестиційних проєктів за кошти державного бюджету; надання державних або місцевих гарантій для реалізації інвестиційних проєктів з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями кредитування за кошти державного бюджету суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проєкти; повної або часткової компенсації за кошти державного бюджету відсотків за кредитами суб'єктів господарювання.

За оцінками експертів основними проблемами в управлінні державними інвестиціями в Україні є [1]:

- відсутність чіткого юридичного визначення публічних, державних, бюджетних інвестицій у вітчизняному законодавстві;
- низький рівень питомої ваги капітальних видатків вітчизняних бюджетів порівняно з розвиненими країнами;
- неефективність державних інвестицій та незначний їх вплив на економічне зростання, розмитість пріоритетів державного інвестування;
- низький рівень фактичного виконання капітальних видатків;
- неузгодженість термінів реалізації інвестиційних проєктів та бюджетного планування;
- закритість інформації про використання публічних коштів;
- високий рівень корупції під час реалізації інвестиційних проєктів;
- відсутність мультиплікативного ефекту від реалізації інвестиційних проєктів, за яким збільшення державних інвестицій повинно стимулювати приріст приватних інвестицій, а не бути їх наслідком.

На сьогодні в Україні проводиться активна реформа системи державного інвестування, яка пов'язана з активізацією запровадження європейських принципів у державному управлінні інвестиціями. Зокрема це стосується таких принципів, як надійність та передбачуваність (правова визначеність), відкритість та прозорість, підзвітність та ефективність. Вони є базою продуктивної урядової системи прийняття рішень, котра сприяє високій якості законодавчої бази й забезпеченню фінансування для впровадження пріоритетних реформ.

Європейські принципи державного управління – це і про раціональну та ефективну урядову організацію, підзвітність інституцій та їх керівників щодо результатів діяльності; про чіткі адміністративні процедури, які ефективно збалансовують інтереси держави та громадян чи бізнесу.

Керівництвом країни зроблено низку позитивних кроків у цьому напрямі. Так, Верховною Радою внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проєктів; зміни до Закону України «Про інвестиційну діяльність» щодо державних інвестиційних проєктів; прийнято Закон України «Про відкритість використання публічних коштів». Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову «Деякі питання управління державними інвестиціями», ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр.

У розпорядженні Кабінету міністрів України від 24 травня 2017 р. № 415-р Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки було визначено наступні заходи стосовно управління державними інвестиціями, які на сьогоднішній час вже реалізовано [2]:

- запровадження стратегічного планування державних інвестицій;
- уніфікація підходів для оцінки та відбору пропозицій щодо фінансування інвестиційних проєктів;

- удосконалення організаційних аспектів та підвищення прозорості реалізації проєктів;
- створення ефективної централізованої системи координації управління державними інвестиціями та швидка і об'єктивна оцінка проєктів;
- інституціоналізація управління проєктами.

Окрім цього у 2018 р. Україна приєдналась до Рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування. Приєднання до Рекомендації ОЕСР дозволить [3]:

- розширити заходи з реформування системи управління публічними інвестиціями;
- забезпечити її стабільність, прозорість, ефективність;
- зменшити корупційний вплив на процес відбору інвестиційних проєктів;
- забезпечити оцінку стану підготовки та реалізації інвестиційних проєктів за бюджетні кошти (державних та місцевих бюджетів) або кредити під державні/муніципальні гарантії;
- реагувати на виклики з реалізації проєктів;
- мати вплив на ефективність проєктів на різних рівнях державного управління (центральному та регіональному, місцевому/муніципалітетів, громад)

Таким чином, використання європейських підходів в управлінні державними інвестиціями на основі внесення відповідних змін до нормативно-законодавчої бази, сприятиме перетворенню інвестицій у дієвий інструмент поліпшення суспільного добробуту, стимулювання економічного розвитку держави та покращення загального інвестиційного клімату України.

Список використаної літератури

1. Федорчак О.В. Проблеми державного інвестування в Україні / О. В. Федорчак. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2017_4_8
2. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 23. – Ст. 659.
3. Про підписання листа Уряду України до Організації економічного співробітництва та розвитку стосовно приєднання до Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 листоп. 2018 р. № 829-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pidpisannya-lista-uryadu-ukrayo-efektivnogo-publichnogo-investuvannya-na-vsih-rivnyah-vryaduvannya>

Тетяна СЕРЬОГІНА

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

ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ

Роль громадського сектору в розбудові сучасного суспільства на сьогоднішній день складно перебільшити, відтак слід вивчити питання передумов його розвитку в Україні. Однак при цьому варто враховувати той факт, що громадські організації своє функціонування здійснюють як у правових, так і в не правових формах. Про що зазначають вітчизняні науковці: «Принципово важливо відокремити юридичні форми діяльності громадських об'єднань від неправових, чітко знати, де закінчується правове поле та починається неюридичний простір» [4, с. 92].

Причому «правові та неправові форми взаємопов'язані. По-перше, неправові форми є попереднім етапом у реалізації правових форм (наприклад, підготовчі роботи, перевірки, збір, аналіз й обробка інформації). По-друге, неправові форми забезпечують реалізацію правових форм (наприклад, для реалізації правозастосовних рішень у певних сферах діяльності необхідне фінансування). По-третє, неправові форми все-таки реалізуються через право (наприклад, така неправова форма, як планування може набути правову форму у вигляді закону про бюджет)» [4, с. 94].

Говорячи ж про правове поле, слід зазначити, що в вітчизняному законодавстві передбачено передумови для розвитку громадянського суспільства, однією з яких виступає норма, викладена в статті 36 Конституції України. Вона гарантує право громадян на: «свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів» [2]. Крім Основного Закону України, правову базу функціонування й розвитку громадського сектору складають як закони («Про соціальний діалог в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» й т. і.), так і підзаконні акти (Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» та ін.), а також ратифіковані в Україні міжнародні документи (Європейська конвенція з прав людини, Європейська соціальна хартія тощо).

Розгляд нормативного забезпечення діяльності громадських об'єднань буде не повним, якщо дослідити питання створення,

функціонування та припинення діяльності, залишивши поза увагою питання відповідальності. Це набуває особливої актуальності в контексті постійного зростання кількості організацій громадського сектору а також з огляду на ту роль, яку вони відіграють у суспільстві.

Нааявна в Україні законодавча база щодо громадських об'єднань містить велику кількість нормативних актів, що вимагає їх певного упорядкування. Згідно з одним із підходів, «законодавчі акти умовно поділяють на такі групи:

– нормативні акти, що поширюють свою дію на всі громадські об'єднання (Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України «Про громадські об'єднання», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та ін.);

– нормативні акти, якими регулюється діяльність окремих видів громадських об'єднань, основними з яких є наступні: Закони України: «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про фізичну культуру і спорт» та ін.;

– нормативні акти, які регулюють правовий статус певної групи осіб (Закони України: «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» тощо) [4].

При цьому на особливу увагу заслуговує питання можливостей делегування повноважень від органу публічної влади громадській організації, що останні 15 – 20 років має стабільну позитивну динаміку в світовій практиці. Це дає цілий ряд переваг: «спрямованість на вирішення актуальних проблем територіальних громад, значна вмотивованість учасників, активізація діяльності, наближеність до мешканців, фактичне «заповнення ніш» на ринку публічних послуг, які за обмеженістю ресурсів та недосконалістю адміністративних процедур неспроможні заповнити органи державного управління та місцевого самоврядування, широкі можливості отримання грантового фінансування» [5].

Попри очевидні переваги, суттєвих змін щодо залучення громадського сектору до виконання публічних завдань в Україні не спостерігається через низку чинників, одним із яких виступає недостатній рівень поінформованості громадян. Зокрема, в Україні лише кожен четвертий громадянин знає про ГО, які діють у його місті чи селі, тоді як переважна більшість (70 %) – про них не знають [1].

Проте, найбільш вагомим чинником виступає відсутність відповідного законодавчого підґрунтя, що вимагає окремої уваги. Зокрема, під час реалізації пілотного проекту MKUS – моделі делегування публічних послуг громадським організаціям було встановлено необхідність розробки механізмів реалізації процесу. За основу реалізації пілотного проекту було взято Постанову Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [3], де встановлено процедуру організації та проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, та моніторингу їх виконання (реалізації).

Список використаної літератури

1. Добросесність у діяльності неурядових організацій: виклики та шляхи забезпечення, 26 листоп. 2013 р., м. Київ. – К. : Центр Разумкова, 2013. – 36. с. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/upload/1385644758_file.pdf.

2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.

3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 2011 р. № 1049 // Офіційний вісник України – 2011. – № 79. – С. 2917.

4. Соха С. Публічний статус громадських об'єднань в Україні: адміністративно-правовий аспект / С. І. Соха. – Режим доступу: <http://www.lp.edu.ua/research/disscoun/d-3505219/soha-stanislaw-igorovych>.

5. Kreator MKUS. – Access mode : www.zlecaniezadan.pl.

Тетяна ХМІЛЬ,

к.філос.н., доц., доцент кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

АНТРОПОЛОГІЧНА ПАРАДИГМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

На сьогоднішній день антропологічний підхід є домінуючим в дослідженнях держави, проте тільки через феномен людини можна глибоко осмислити найгостріші проблеми сучасної держави.

Криза ідеї державності – це криза, перш за все, минулих форм контролю та управління людьми, що проявилось у подіях в багатьох

державих світу: перша хвиля в 1960 – 1970 роки – Угорщина, Чехословаччина, Франція, Німеччина; друга хвиля – 1980 – 1990 роки – Польща, Югославія, Канада, Росія, а в новому столітті ця криза оселилася в Україні.

Аналіз держави з позицій антропологічного підходу, з опорою на внутрішні відчуття людини, екзистенційний вимір людського буття під час взаємодії з державними інституціями має ґрунтуватися на стосунках довіри та поваги, захисту, зменшення регламентацій та забезпечення простору для ініціатив.

Парадигмальний аналіз держави на основі антропної складової надають можливості описати широку сферу складних взаємовідносин держави та людини в морально-онтологічному і гносеологічному контекстах. Такий аналіз дає можливість побачити місце людини в державі та нові смисли її існування, фіксуючи несумісність традиційних парадигм державних утворень по відношенню до індивіда [1].

Осмилення чотирьох антропологічних парадигм, таких як держава прямого примусу, ліберальна держава, неоліберальна та постліберальна виявляють їх відмінності

Перша парадигма пов'язується з державами традиційного суспільства, що вміщують в себе складний конгломерат влади державотворюючого етносу, своєрідних форм організації життя, релігійної свідомості, культури та характеризується жорстким примусом підданих.

Друга відрізняється ліберальною ідеологією, що просуває, по суті, антиетатичну концепцію, що зменшує роль держави на користь громадянського суспільства. Завдяки таким змінам з'являється новий тип людини як громадянина, що має право публічно захищати свої інтереси.

Третя неоліберальна парадигма поглиблює розрив між інтересами індивіда та держави, поглинаючи громадянське суспільство. Держава втручається в усі сфери соціального буття, що є підставою для контролю над особистістю. Держава стає законодавцем абсолютної етики, як інструменту консолідації суспільства. За допомогою політичної, ідеологічної, інформаційної маніпуляції підвищується владний контроль всупереч захисту громадянських прав на критичне ставлення громадськості до моральності цілей та методів публічного управління та державної ідеології.

Постліберальна парадигма держави характеризується комунікаційною активністю населення, що приводить до суперечності з старими засобами контролю та новою реальністю, новими смислами, вносячи інше розуміння свободи [2]. Зміни відбуваються на тлі відкритого інформаційного простору, бурхливого розвитку мережевих взаємозв'язків, індивідуальної мобільності, що суттєво змінили орієнтації людини та її уявлення про своє місце у світі.

Сьогодні значно менше людей вважають для себе важливим пов'язувати свої особисті перспективи з майбутнім існуванням держави та спільнот, що спираються на структури національної держави та належність до громадянства як правового інституту. Відчуття себе частиною національно-державної спільноти не сприймається як складова самоідентифікації, її заміщують інші особистісні та групові пріоритети. Національна (тобто, орієнтована на країну походження, що ототожнюється з поняттям історичної нації) складова втрачає колишнє нормативне значення для самоідентифікації індивіда як члена політичної спільноти відносно ліберальних цінностей, таких як самодіяльність, доступ до культури, гідність, повага до прав і свобод інших. При цьому людина, її інтереси, самореалізація стають головними цінностями суспільства в його різноманітності – національної, культурної, гендерної тощо. Для свого збереження, як цивілізаційного інституту, держава буде вимушена враховувати нові обставини в процесі соціального управління в пошуках балансу між традицією та новацією, націоналізмом та глобалізмом, унікальністю та універсалізмом. Реалізації цієї потреби має слугувати врахування особливостей певних адміністративних територій України, котрі, на основі власних повноважень у межах чинного законодавства, в змозі подолати суперечливість антропологічної складової громадянської ідентичності. Таким чином, держава має дійсно орієнтуватися у своїй діяльності на людиновимірну парадигму сучасного публічного управління.

1. Гальчинський А. Глобальні трансформації, концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти: Наук.вид. – К. Либідь. – 2006. – 312 с.

2. Берлін Исая. Философия свободы. Европа / Предисловие А.Эткинда. М.: Новое литературное обозрение. – 2001. – 448 с.

Дар'я ЦУБЕНКО

слухачка ОРІДУ НАДУ

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

На сучасному етапі здійснення реформування дипломатичної служби України, формування нової парадигми системи публічного управління важливого значення набувають дослідження правового забезпечення цього виду державної служби. Удосконалення правових засад дипломатичної служби України є одними з найбільш важливих і актуальних завдань у сучасній правовій науці. Зміни у глобальному геополітичному становищі на початку ХХІ ст., подолання біполярності міжнародних відносин створили позитивні умови для виведення

дипломатичної служби України на новий рівень. Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування удосконалення правових засад дипломатичної служби України в системі публічного управління на базі чинного законодавства України. Теоретичною основою дослідження послужили наукові напрацювання вітчизняних вчених, а саме: В. Б. Авер'янова, А. О. Коровайка, Т. І. Биркович, Р. В. Палагусинець, Б. І. Гуменюка та ін.

Дипломатична служба – це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [5]. Правову основу дипломатичної служби, діяльності її органів та посадових осіб дипломатичної служби становлять Конституція України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України «Про дипломатичну службу», «Про державну службу», постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, інші акти законодавства України.

Дипломатична служба є одним з найважливіших елементів державної влади та публічного управління. Систему органів дипломатичної служби складають: 1) Міністерство закордонних справ України; 2) представництва Міністерства закордонних справ України на території України; 3) закордонні дипломатичні установи України. Міністерство закордонних справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин і координує діяльність державних органів у сфері зовнішніх зносин [5]. А. О. Коровайко обґрунтував поняття «дипломатична служба» як багатоаспектне явище:

1. Організаційно-структурний аспект: інструмент здійснення зовнішньої політики, один із елементів системи організаційних засад державного управління у галузі закордонних справ; діяльність, спрямована на реалізацію завдань держави у зовнішньополітичній діяльності та завдань дипломатії; система органів публічного управління, а також сукупність політичних та адміністративних посад, створених з метою практичної реалізації зовнішньої політики України, захисту національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.

2. Службовий аспект: професійна діяльність громадян України на державно-політичних та адміністративних посадах у спеціалізованих органах дипломатичної служби (Міністерство закордонних справ України, представництво Міністерства закордонних справ України на території України, закордонні дипломатичні установи України), пов'язана з державним управлінням у галузі закордонних справ.

3. Правовий (аспект) інститут (сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини, які складають у зв'язку із вступом, проходженням, припиненням дипломатичної служби) адміністративного і міжнародного права [2, с. 17]. Пізніше учений Р. В. Палагусинець дав більш повне розуміння поняття «дипломатична служба», що означало не практичну публічно-політичну діяльність, а свого роду нормативно врегульований інструмент професійного забезпечення державної влади у справі реалізації зовнішньополітичного курсу. Це переважно адміністративно-організаційна діяльність, пов'язана з виконанням безлічі завдань кадрового, інформаційно-аналітичного, адміністративно-розпорядчого, організаційно-управлінського та матеріально-технічного характеру, що включає правове, протокольне, документаційне, інформаційно-технічне та фінансово-економічне забезпечення міжнародно-політичного процесу [3]. У Законі України «Про дипломатичну службу України» сформульовані основні принципи дипломатичної служби: патріотизм; відстоювання національних інтересів України; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; демократизм і законність гуманізм і соціальна справедливість професіоналізм, компетентність, ініціативність; об'єктивність, чесність, порядність; належне виконання службових обов'язків і додержання трудової дисципліни; інші принципи, визначені Законом України «Про державну службу»: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; добросовісності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності [4]. Послідовна реалізація вказаних принципів становить основу високоєфективного функціонування державної влади та її апарату у сфері дипломатії.

Зі створенням і удосконаленням нормативної бази дипломатичної служби в Україні була сформована законодавча інституційна база, необхідна для забезпечення системи Міністерства закордонних справ України. Дипломатична служба сучасної України – це публічно-правовий інститут. Дипломатичний службовець не найманий працівник у класичному розумінні цього слова, а представник держави. Створення низки нормативних документів, які регулюють публічну службу в цілому та дипломатичну службу зокрема, є пріоритетним завданням зовнішньої політики України. Високопрофесійна та добре організована дипломатична служба як невід'ємна складова публічної служби України – найважливіша умова успішного виконання державою своїх функцій, виконання стратегічних завдань політики України на міжнародній арені. Зокрема Міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба 15 червня 2020 р. заявив, що «За перші 100 днів ми впровадили всередині МЗС низку принципових змін і вже зробили дипломатичну систему ефективнішою. І не збираємося зупинятися. До кінця 2020 року ми повністю завершимо ключові трансформації. Кінцева мета – сучасна

дипломатична служба, здатна вирішувати задачі будь-якої складності і досягати результатів для громадян, бізнесу та країни». Дмитро Кулеба зауважив, що в основу усіх змін покладені три ключові принципи: людиноцентричність, ефективність, результативність. «Людиноцентричність. У фокусі уваги МЗС – громадянин, його безпека, добробут, права і свободи. Політику Міністерства формують люди, для людей, в інтересах людей. Ефективність. Трансформація внутрішніх процесів, планування, вимірюваність очікувань і результатів. Результативність. Процеси важливі, але ми працюємо на результат» [1]. Отже, удосконалення якісно нової дипломатичної служби України повинно починатися з обґрунтування та законодавчого визнання її правових засад, принципів організації та функціонування в системі публічного управління.

Список використаної літератури

1. Дмитро Кулеба: Зміни в МЗС за 100 днів вже зробили дипломатичну систему ефективнішою / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/news/dmitro-kuleba-zmini-v-mzs-za-100-dniv-vzhe-zrobili-diplomatichnu-sistemu-efektivnishoyu>. (дата звернення: 04.12.2020).
2. Коровайко А. О. Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Коровайко Андрій Олександрович ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса, 2018. – 24 с.
3. Палагусинець Р. В. Дипломатична служба в системі державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2020. – № 6. – Режим доступу : DOI: 10.32702/2307-2156-2020.6.52.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення: 04.12.2020).
5. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#n373>. (дата звернення: 04.12.2020).

Анастасія ЧЕРЕДНИЧЕНКО

*аспірантка кафедри права та
європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ЗМІНИ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТИРІВ: ОСНОВНІ ФАКТОРИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ

Проблема ціннісного переосмислення ставлення до світу особливо починає привертати увагу саме у транзитивну епоху. Цінності є невід’ємним складником усього, що супроводжує людину як соціальну істоту. В ході глобалізаційних процесів, які невпинно охоплюють світ,

змінюються ціннісні орієнтири, складається новий тип свідомості. З огляду на вищезазначене слід звернути увагу на концепцію постматеріальних цінностей, розроблених Р. Інглгартом, засновником і керівником проекту «Всесвітній огляд цінностей» (World Values Survey). Проект являє собою низку соціологічних досліджень зміни цінностей населення близько 97 країн світу. Постматеріальними цінностями є цінності, що формуються в процесі діяльності людини не для задоволення матеріальних потреб, а потреб самореалізації і духовному розвитку [1, с. 85].

Становлення постматеріалізму Р. Інглгарт називає лише одним із аспектів більш широкого процесу культурних трансформацій, які вплинули на зміну політичних поглядів, релігійних орієнтацій, гендерних ролей тощо в передових індустріальних суспільствах. Суспільство, яке наблизилось до постматеріалістичних цілей, це глибоко розвинене суспільство, яке вже досягло матеріального добробуту, завдяки чому забезпечило собі почуття безпеки .

До основних факторів, які спричинили розвиток постматеріальних цінностей є:

- 1) розвиток постіндустріального суспільства. Особливість даного типу суспільства полягає у тому, що найвищої ціннісної ваги починають набувати інтелектуальні та творчі можливості людини, змінюючи матеріальні фактори виробництва;
- 2) глобалізація, призвела до трансформації цінностей в бік зміни сфер соціальної дійсності
- 3) «консьюмеризація» суспільства – формування суспільства споживання [2, с. 134 – 148].

Сучасні глобалізаційні процеси спричинюють трансформацію ціннісних уявлень. Зміна цінностей є завжди процес еволюційний, їх формування залежить від історичного й культурного становища суспільства. З цього випливає логічне явище, притаманне для кожного історичного періоду «боротьби» традиціоналізму та новацій. Але слід зазначити, що глобалізація несе за собою не тільки позитивні, а і негативні наслідки для формування цінностей суспільства. Формується ціннісний релятивізм, за яким усі цінності стають рівнозначними. Транспарентність кордонів спричиняє втрату культурної самобутності народів, формується глобальна культура з загальними глобальними цінностями. Слід зазначити, що процес глобалізації отримав форму культурно-ціннісної експансії західної цивілізації, що передбачає поширення тих ціннісних ідеалів для всього світу, які притаманні саме західним ринковим економікам.

Під впливом трансформаційних процесів змінюється вектор прав людини. Відбувається дисонанс між загальноприйнятими стандартами прав людини та модерністськими тенденціями. До основних протиріч можна віднести рух уперед і традиційне вкорінення.

У той же час глобалізаційні процеси змінюють статус людини як суб'єкта правової дійсності. В основі такої зміни лежить уявлення про необхідність активності й цілеспрямованості людини в напрямку самореалізації у різного роду сферах індивідуального та суспільного життя. Особливо значним постає розвиток сфери прав і свобод людини та громадянина, обсяг яких розширюється, а зміст – поглиблюється.

Завдяки зростанню активності людини, зокрема у напрямку реалізації своїх прав і свобод, збільшуються межі правового простору. При цьому посилюється роль громадянського суспільства, формуються нові механізми й інститути контролю за здійсненням державного управління щодо його впливу на становище громадян. Утвердження індивідуалізму та автономності людської особистості в епоху глобалізаційних змін спричинює той факт, що головна роль і в тенденціях сучасної правової трансформації відводиться сфері прав і свобод людини, а, відповідно, підвищується рівень відповідальності держави за їх гарантування й забезпечення. На сучасному етапі розвитку права людини в широкому розумінні тлумачаться не лише як можливості, необхідні людині для її існування й розвитку, але й як вимоги особи до свого уряду щодо забезпечення своїх потреб і реалізації можливостей

Сучасна глобалізаційна епоха вимагає від суспільства враховувати розвиток інформатизації. Інформаційне поле активно впливає на сферу цінностей. Максимальна долученість сучасної людини до системи «Інтернет» сприяє розширенню віртуального простору, що існує паралельно з об'єктивною дійсністю. При цьому віртуальна реальність все більше домінує. Завдяки такому активному розповсюдженню інформації формується окремий правовий інститут – інформаційне право, що передбачає, серед іншого, захист персональних даних особи [3, с. 88].

Таким чином, можемо зробити висновок, що під впливом окреслених факторів (глобалізація, розвиток інформаційного (постіндустріального) суспільства, «споживацькі» тенденції тощо), спостерігаємо тенденції до формування нових світоглядних і ціннісних пріоритетів. Виходячи з сучасних реалій, а також проєктуючи певні перспективи майбутнього соціального розвитку, розуміємо, що безпосереднім наслідком цих процесів стануть суттєві змістовні перетворення та модифікації і в аксіологічно-правовій сфері.

Список використаної літератури

1. Давыдов Д. А. Концепция постматериализма Роналда Ингхарта в критической перспективе / Д. А. Давыдов // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. – 2018. – Т. 18, Вып. 3. – С. 85.
2. Ростовская Т. К. Постиндустриальное общество: ценностный аспект / Т. К. Ростовская, Т. Б. Калиев // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. – 2019. – № 3. – С. 134 – 148.

3. Семиколонов В. Трансформація цінностей у сучасному суспільстві та науковому пізнанні / В. Семиколонов // Науковий вісник Чернівецького університету. Збірник наук. праць. Вип. 663 – 664. Філософія.

Юлія ЧОРНОМОРЕЦЬ

*аспірант кафедри права та
європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДВОКАТУРИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Вибір європейського вектору розвитку для України означає рух у напрямку європейської цивілізаційної моделі, що передбачає складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Всі ці якісні зміни у структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління, що передбачає, насамперед, докорінну зміну формату спілкування держави та громадян. І підґрунтям такого нового «формату» має стати формування ефективної та результативної системи публічного управління, адекватної українським реаліям і світовим тенденціям.

Сам термін «публічне управління» (англ. public management), що змінив термін «публічне адміністрування» (англ. public administration), вперше був використаний у науковій практиці у 1972 р. англійським державним службовцем Д. Кілінгом у його науковій праці «Management in Government» [1], в якій відзначалося, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики». Своєю чергою, один із сучасних дослідників публічного управління Г. Букерт [2] наголошує на тому, що «публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством».

Програма розвитку ООН надає визначення публічного управління, що запропоновано американським ученим Дж. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [3]. Відповідно до теорії публічного управління, діяльність уряду та

неприбуткових організацій у деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі.

Взагалі публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. У цьому випадку наглядним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка, відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України [5], реалізується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Окрім того, публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах. Відповідно, публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, оскільки воно реалізується частиною цього суспільства і в тісному взаємозв'язку із цим суспільством.

Отже, можна констатувати, що публічне управління як об'єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв'язку політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи.

Однією з умов європейської інтеграції України до Європейського Союзу є побудова такої системи адвокатури та створення законодавства щодо її організації і діяльності, норми якого відтворювали б модель демократичного правового інституту адвокатури.

Комітетом НААУ по наближенню системи адвокатури України до європейських правових стандартів у 2019 році здійснено ряд проєктів, які сприяли побудові професійного розвитку української адвокатури відповідно до європейських стандартів та підвищенню рівня обізнаності адвокатів щодо механізмів захисту прав людини в міжнародній правозастосовній практиці, зокрема, шляхом організації та проведення освітньо-навчальних та науково-практичних заходів, в тому числі, семінарів, тренінгів, форумів, конференцій, круглих столів як в Україні, так і за її межами, в тому числі, за сприяння та участі міжнародних організацій. А саме: організація заходів з підвищення кваліфікації для адвокатів; проведення лекцій у Вищій школі адвокатури; організація лекцій/практичних кейсів для студентської молоді; виступи на заходах з підвищення кваліфікації для адвокатів; представництво Комітету у науково-практичних конференціях, зокрема, в Національному університеті «Одеська юридична академія».

Наступним вагомим кроком, який був здійснений Комітетом на шляху євроінтеграції, – встановлення та підтримка ділових зв'язків із представниками міжнародних органів адвокатури, зокрема Іспанії, Туреччини, Німеччини, Франції, Італії, Молдови тощо. З метою

інтегрування європейських стандартів в адвокатуру України, у 2019 р. Головою Комітету було проведено плідну роботу задля налагодження ділових зв'язків із міжнародними організаціями, зокрема: Радою Європи, в тому числі її структурними органами; Європейським судом з прав людини; представництвами органів адвокатур європейських країн, а також забезпечення розвитку правозастосовної практики в Україні. Наразі існує налагоджений механізм для подальших навчальних візитів як до органів ЄС так і, безпосередньо, до колег адвокатів з-за кордону.

Інститут адвокатури України співпрацює з проєктом РЄ «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні» в межах навчального курсу з медичного права «Основні принципи захисту прав людини у сфері біомедицини».

Так, проведено НААУ проведено тренінг для адвокатів за програмою HELP на тему: «Основні принципи захисту прав людини у біомедицині» (тренери – І. Сенюта, Х. Терешко, 13.04.2019 р., м. Львів та 25.05.2019 р. м. Харків); розроблено презентацію навчального курсу за програмою HELP на тему: «Основні принципи захисту прав людини у біомедицині» та проведення навчання для тренерів. 3-поміж учасників, які пройшли навчання – 20 членів Комітету (23.11.2019 р., м. Київ) [4].

Список використаної літератури

1. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. – London : Allen & Unwin, 1972.
2. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
4. Звіт НААУ за 2019 р. – Режим доступу : <https://unba.org.ua/news/5501-naau-prezentue-zvit-pro-diyal-nist-za-2019-rik.html>
5. Конституція України: [Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.] / Українська Правнича Фундація. – К. : Право, 1996.

Павло ЩЕРБАКОВ

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток цифрової економіки та електронного урядування в Україні полягає у створенні ринкових стимулів, мотивацій, попиту та формуванні потреб щодо використання цифрових технологій, продуктів та послуг серед українських секторів промисловості, сфер життєдіяльності, бізнесу

та суспільства для їх ефективності, конкурентоздатності та національного розвитку, зростання обсягів виробництва високотехнологічної продукції та благополуччя населення. Саме це визначено в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р [1].

Для розвитку системи електронного урядування була створена відповідна нормативна-правова база. Сферу електронного урядування в Україні зараз регулюють понад 10 законів, 30 постанов та 20 розпоряджень Кабінету Міністрів України, і зокрема, закони України «Про інформацію», «Про Національну програму інформатизації», «Про доступ до публічної інформації», «Про адміністративні послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про персональні дані», «Про електронну комерцію», «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році». Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року № 5203-VI (стаття 9, стаття 17); Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05. 2003 року № 851-IV; Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 року № 852-IV; постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 року № 1452 «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності»; постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 680 «Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу»; постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 року № 13 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг»; постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 57 «Про затвердження порядку ведення реєстру адміністративних послуг»; постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки», розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 року № 649 «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 року № 394 «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017 – 2018 роки»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від

16.11.2016 року № 918 «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 614-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 року № 718-р «Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг».

Електронне урядування визначено одним із пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» – Президентського плану широкомасштабної модернізації України. У ній, зокрема, зазначається: «Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. 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» [2].

Згідно з цими та іншими документами саме на державу покладається головна організуюча, координуюча та контролююча роль у відношеннях, що виникають в процесі розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування між основними її суб'єктами: державою, бізнесом, міжнародними та громадськими організаціями, а також з експертним середовищем: «Створення відкритого інформаційного суспільства потребує нових форм партнерства та співпраці між органами державного управління та приватним сектором, громадянським суспільством та міжнародними організаціями при цьому органам державного управління належить провідна роль в розробці та здійсненні перспективних та усталених національних електронних стратегій» [3].

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. визначено пріоритетні напрями розвитку регіонів, зокрема щодо підвищення ефективності діяльності місцевих держадміністрацій, удосконалення взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та фізичними і юридичними особами шляхом упровадження системи електронного урядування [4].

У 2017 році Уряд схвалив головний е-документ країни – Концепцію розвитку електронного урядування до 2020 року, який визначає головні цілі, пріоритетні напрямки та заходи цифрової трансформації.

Згідно з документом визначені заходи за трьома ключовими напрямами:

– Модернізація публічних послуг.

- Модернізація публічного управління.
- Управління розвитком е-урядування.

А вже оперативною ціллю 4 «Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів» Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки за завданням за напрямом «Цифрова трансформація регіонів» визначено:

У сфері цифрових комунікацій

1. Проведення реінжинірингу публічних послуг; удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує механізм надання публічних послуг, та забезпечення їх впровадження через Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Портал Дія».

2. Забезпечення електронної взаємодії між національними реєстрами, реєстрами органів місцевого самоврядування, а також іншими електронними інформаційними ресурсами із синхронною швидкістю передачі даних не менше 100 Мбіт/с з дотриманням вимог щодо кібербезпеки.

3. Запровадження можливості отримання електронних послуг через смартфон та через мобільний додаток Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія», облаштування відкритих Wi-Fi зон у громадських місцях.

Підвищення політичної активності громадян та інститутів громадянського суспільства демонструє їх прагнення мати легітимні механізми захисту своїх прав і свобод, впливу на дії органів державної влади, притягнення до відповідальності посадових осіб, які використовують владу для збагачення, а не для задоволення суспільних потреб. Сьогодні Україна опинилась перед загрозою втрати суверенітету і територіальної цілісності, що ускладняється економічною кризою. На сучасному етапі найважливішим є об'єднання зусиль Кабінету Міністрів України та громадянського суспільства, рівноправний діалог та взаємна відповідальність за розвиток держави. Це вимагає невідкладного впровадження принципів відкритого урядування, відповідальності органів державної влади перед суспільством, підзвітності та підконтрольності громадянам [1]. Виконання таких зобов'язань взяла на себе Україна, приєднавшись у 2011 р. до впровадження міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

Електронне урядування в Україні перебуває на початках свого становлення, однак деякі його елементи функціонують уже сьогодні:

- практично всі органи державної влади (до районного рівня) мають офіційні веб-сторінки;
- створено понад 220 електронних інформаційних ресурсів у центральних органах виконавчої влади та 450 в місцевих органах влади;
- впроваджено близько 50 систем електронного документообігу в органах державної влади (діловодство, контроль виконання доручень тощо);

– Податкова адміністрація, Пенсійний фонд, Держфінмоніторинг приймають звітність у електронній формі;

- зареєстровано близько 14 000 сертифікатів ключів цифрового підпису на органи державної влади та місцевого самоврядування;
- інфраструктура та регламент електронної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами та бізнесом знаходяться у стані розробки.

Таким чином, в Україні в цілому створена відповідна законодавча і нормативно-правова база з питань електронного урядування, однак їй притаманна низка недоліків: неповнота, декларативність, несистемність, нечіткість, недостатня взаємоузгодженість документів та відповідність міжнародним нормам, насамперед європейським, втрата актуальності, що є суттєвим стримуючим фактором розвитку цієї сфери і однією з основних причин втрати Україною своїх позицій в міжнародних рейтингах з розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування.

З урахуванням вищезазначеного сучасна нормативно-правова база щодо забезпечення впровадження електронного урядування в Україні потребує подальшого удосконалення.

Список використаної літератури

1. Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки, розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5. – Урядовий кур'єр. – 2015. – 15 січ. – С. 8.
3. Апатова Н.В. Теория информационной экономики / Н. В. Апатова. – Сімферополь : ЧП Бондаренко, 2005. – 336 с.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Ірина ШУМЛЯЄВА

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

СУЧАСНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄС

Незважаючи на політичну природу ідей партисипативної демократії, її соціальне втілення на локальному рівні стосується залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, а також їх реального впливу на прийняття публічно-управлінських рішень. Партисипативна

орієнтація публічного управління на місцевому рівні в європейських країнах побудована на низці правових актів, що стосуються участі громадян в місцевому управлінському житті, публічних обговореннях і консультаціях, а також розширення прав і можливостей громадян.

Європейська нормативно-правова база, яка регулює участь громадськості в процесах прийняття рішень, продовжує розвиватися. Європейські документи, які визначили різні аспекти партисипативної демократії на місцевому рівні (хартії, декларації, рекомендації), нині оновлюються, зважаючи на трансформації стандартів участі населення громад у процесі прийняття публічно-управлінських рішень, а також напрацювання нових механізмів побудови діалогових і партнерських форм співпраці органів публічної влади з громадянами.

Серед таких актів слід виділити: Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р., який набрав чинності 1 березня 2013 р. (підписаний Україною 20 жовтня 2011 р., але не ратифікований); Нафпліонську декларацію «Сприяння територіальній демократії в просторовому плануванні» СМ(2014)91, прийняту на 16-й сесії Конференції міністрів Ради Європи, відповідальних за просторове планування (СЕМАТ) (Нафпліон, Греція, 17 червня 2014 р.); Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи СМ/Rec(2018)4 щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийняту Комітетом міністрів 28 листопада 2018 р. на 1330-му засіданні заступників міністрів; Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень СМ(2017)83-final, прийняті Комітетом міністрів 27 вересня 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів; Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи «Участь громадськості в процесі прийняття рішень» (м. Страсбург, травень 2016 р.), підготовлений Європейським центром некомерційного права для Європейської комісії з питань демократії та державного управління з метою підготовки рекомендацій щодо участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень.

Так, з метою оновлення Рекомендації (2001)19 була прийнята нова Рекомендація СМ/Rec (2018)4 Комітету міністрів державам членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті. Серед іншого, слід відзначити надання в ній визначення «місцеве публічне життя», що розглядається як усі питання, послуги та рішення і, зокрема, управління та керівництво справами, що відносяться до місцевої громади або стосуються її, а також терміну «громадянин», що застосовується у контексті реалізації партисипативної участі громадян у прийнятті рішень місцевого значення, означаючи будь-яку особу (включаючи, у відповідних випадках, іноземних громадян, визначення яких надано у Конвенції про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р.), яка належить до місцевої громади. Одночасно належність до місцевої громади передбачає наявність стійкого зв'язку між особою і цією громадою [3].

У більшості нових актів акцентується увага на важливості розширення можливостей участі громадян в місцевому управлінському житті, що потребує подальших зусиль щодо підвищенні рівня культури співучасті, а також передбачає подальший розвиток засад, закладених в раніше прийнятих документах. Наприклад, в Керівних принципах щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийнятих 27 вересня 2017 р. за основу громадської участі у процесі прийняття рішень взято форми, які закріплені у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. (надання інформації, консультування, діалог і активна участь) [1, с. 3].

Водночас, слід зауважити, що Кодекс кращих практик визначає чітку послідовність етапів участі залежно від їх інтенсивності – від інформування (низький рівень) до консультацій, потім до діалогу та партнерства (високий рівень), що можуть використовуватися на будь-якому процесі прийняття рішень, але є актуальними тільки у певні моменти процесу залучення [2]. В Огляді стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи «Участь громадськості в процесі прийняття рішень» (2016 р.) ці чотири рівні участі розглядаються інакше, виділяються три окремих рівня: доступ до інформації, консультації, активна участь (партнерство), а загальним виміром участі та залучення визначається участь в діалозі, як основної активної форми співпраці, що підкреслює всі рівні та є передумовою партнерських відносин [4, с. 22].

Нові документи, як правило, містять узагальнення попередніх актів, водночас включаючи додаткові принципи і заходи реалізації, оновлені методи, які можуть використовуватися під час застосування форм партисипативної демократичної участі, відповідно до циклічності різних етапів розвитку демократичних інститутів в країнах ЄС. Конкретні релевантні інструменти, що закріплені окремими країнами ЄС для стимулювання реалізації участі громадянами права на місцеве самоврядування, відрізняються залежно від рівня залучення, а їх правове закріплення є гарантією створення сприятливого середовища для діяльності територіальної громади та активізації її членів щодо реалізації права на місцеве самоврядування.

Сучасна мінливість та несталість зовнішнього середовища обумовлює важливість чіткого визначення місця та ролі органів місцевого самоврядування, які мають бути забезпечені належними повноваженнями, щоб ефективно діяти на місцевому рівні з метою створення стимулів і мотивації для залучення громадян, впроваджуючи такі форми участі, які надають членам місцевих громад можливість впливати на їх безпосереднє середовище. Водночас сучасні вітчизняні проблеми, які стосуються непорозуміння між територіальними громадами та органами публічної влади в частині прийняття публічно-управлінських рішень, обумовлені недосконалістю навіть першого рівня

участі – інформування громадян про можливості й форми участі у місцевому публічному житті, що свідчить про необхідність розширення транспарентності, публічності діяльності місцевих самоврядних структур, переходу від закритого від населення механізму прийняття публічних рішень до зрозумілого, оперативного і відкритого механізму вироблення, прийняття, реалізації тактичних і стратегічних рішень. За такого підходу має здійснюватися пряме, постійне залучення в різних формах участі активних представників територіальної громади до процесів публічного управління. Зміщення наголосу з односпрямованого функціонального підходу до інтеракції дозволить розглядати процес публічного управління як результат комплексної взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, що має бути відтворено в новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Список використаної літератури

1. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийнятому : прийнято Комітетом міністрів 27 верес. 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів. – URL : <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>.
2. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень : ухв. Конференцією неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 р. – URL : <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
3. Рекомендація CM/Rec (2018)4 Комітету міністрів державам членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті від 21 берез. 2018 р. – URL : <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39>.
4. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи (м. Страсбург, травень 2016 р.). – URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf.

СЕКЦІЯ 4

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

Максим БАЙМУРАТОВ

*аспірант Маріупольського
державного університету*

РЕФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

1. Становлення та розвиток місцевого самоврядування (далі – МСВ) в Україні безперечно пов'язаний з процесами децентралізації повноважень органів публічної влади, що лежать в основі муніципальної реформи, розпочатої в державі в рамках конституційної та адміністративної реформ. Зазначена муніципальна реформа, насамперед, пов'язана з феноменологією компетенційних повноважень МСВ, його суб'єктів та органів, а точніше – з визнанням, легалізацією, розширенням та вдосконаленням компетенційних повноважень не тільки і не стільки самого інституту місцевого самоврядування, скільки його органів – органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), що формуються самими територіальними громадами (далі – ТГ) на локальному рівні функціонування соціуму шляхом або виборчого права (представницькі органи, сільські, селищні, міські голови ТГ), або через механізм демократичних призначень, що здійснює відповідний голова ТГ (виконавчі комітети ОМСВ та їх виконавчі органи).

2. З одного боку, процес децентралізації, особливо в контексті формування компетенційної бази ОМСВ, на перший погляд видається простим та чисто механістичним, але з іншого боку – як в процесі його більш глибокого і системного усвідомлення, так і в процесі його практичної реалізації виникають проблеми, що мають суттєве методологічне та телеологічне навантаження, складний технологічний підхід та вельми суперечливий характер практичного виконання.

Телеологічною домінантою визначення компетенційної бази МСВ, ОМСВ та ТГ в процесі муніципальної реформи є, насамперед, створення ТГ, що ефективно функціонують, є спроможними у своїй цільовій діяльності, володіють належною правосуб'єктністю для вирішення на локальному рівні всіх питань місцевого значення на основі Конституції та законів України (див. ст. 140 Конституції України). Саме для цього законодавець наділяє ОМСВ відповідною компетенцією (що складається з повноважень – прав і обов'язків, а також предметів відання – сфер соціального життя, в яких можуть діяти ОМСВ), бо саме ці органи діють в інтересах та від імені ТГ.

Методологічне навантаження в контексті формування компетенційної бази ОМСВ розкривається через низку технологічних методів і засобів формування блоку компетенційних повноважень та визначення предметів відання, в яких ОМСВ є компетентними. Отже, треба визначити, якими методами і засобами законодавець буде здійснювати таке формування профільного блоку, – або шляхом розмежування повноважень органів виконавчої влади і ОМСВ, або шляхом передачі делегованих повноважень органів виконавчої влади у власну компетенцію ОМСВ (на сьогодні на кожне власне (самоврядне) повноваження ОМСВ припадає фактичне три делегованих повноваження органів виконавчої влади. – Авт.), або через використання відповідних принципів, що визначають фактичну можливість ТГ та їх ОМСВ на основі власних матеріально-фінансових, організаційних, кадрових та інших елементів ресурсної бази вирішувати питання місцевого значення тощо. Необхідно зазначити, що цей процес носить не тільки системний, а і комплексний характер, бо він передбачає суттєві зміни у фінансуванні МСВ, бо, наприклад, з кожним делегованим повноваженням виконавчої влади на рівень ТГ повинні одночасно передаватися і матеріально-фінансові ресурси, а при визначенні нових повноважень ОМСВ, наприклад, у сфері екологічного захисту населення, містобудування, реновації і санації відповідних територій тощо – повинні окремо виділятися відповідні ресурси як у вигляді відповідних дотацій, субвенцій з державного бюджету, так і за рахунок власних фінансових ресурсів ТГ.

Складний технологічний підхід у формуванні компетенційної бази ОМСВ детермінується не тільки обранням законодавцем методом (засобом) такого формування, а і визначенням прогностичного результату внаслідок застосування такого методу (засобу). Крім того, наведений підхід обтяжують низка принципових питань, що торкаються онтологічного визначення самого інституту МСВ в державі, а саме: а) відсутність обраної моделі МСВ, що буде застосовуватися в державі; б) відсутність вирішення питань щодо моделі побудови виконавчої влади на місцях; в) здійснення контролю центральної влади за діяльністю МСВ, а також г) вдосконалення питань захисту інтересів МСВ. Треба відмітити, що вирішення зазначених питань потребує застосування не тільки нових управлінських ідей та організаційно-правових форм, а і суттєвого забезпечення відповідними ресурсами, включаючи і розробку стереотипів прийняття та реалізації управлінських рішень в рамках самостійності ОМСВ, для чого виникає об'єктивна потреба у забезпеченні МСВ якісним кадровим складом, що володіє профільними знаннями, вміннями та навичками.

Важливою проблемою, що лежить в основі технологічного підходу у формуванні компетенційної бази ОМСВ, є те, що елементи компетенції ОМСВ (предмети відання + повноваження) повинні відображати інтенції, життєві устремління, екзистенційні потреби, інтереси і атитюди людей

– членів ТГ, що функціонують на рівні МСВ в умовах повсякденності, – тобто торкатися, регламентувати і регулювати відповідні форми життєдіяльності людей, бо, по-перше, в межах ТГ на рівні МСВ вони реалізують свій життєвий цикл; а, по-друге, в процесі свого існування та функціонування як жителі-члени ТГ, вони реалізують свій конституційно-правовий статус людини і громадянина.

Вельми суперечливий характер практичного виконання компетенції ОМСВ пов'язаний, насамперед, не тільки з предметно-об'єктивним її наповненням, коли не можна визначити кінцевий перелік предметів відання та компетенційних повноважень таких органів, – бо саме життя людей, що протікає в ординарних умовах повсякденності чи в екстраординарних умовах функціонування ТГ або держави (економічна криза, військовий стан, екологічні та техногенні катастрофи тощо) корегує такі настанови та виправляє їх чи додає нові в процесі виникнення і вирішення відповідних задач, а і з суб'єктивним складом самої ТГ, членами якої можуть бути не тільки громадяни держави, а і іноземці (іноземні громадяни, апатриди), біженці, трудящі-мігранти та члени їх родин, що законно знаходяться та перебувають на території України. А це потребує відповідного рівня компетенційної «забезпеченості» та рівня публічних послуг, що надаються в межах ТГ.

Недарма Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [2] серед проблем, які потребують розв'язання, вказує на те, що системний аналіз проблематики реформування дає змогу виокремити низку проблем, більш чітко розуміння яких буде сприятиме вирішенню завдань муніципального реформування в державі і насамперед важливих питань побудови національної моделі компетенції (повноважень) місцевого самоврядування, його органів та суб'єктів. Документ прямо зазначає, що система МСВ на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування ОМСВ у більшості ТГ не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню ОМСВ, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (публічні послуги).

Отже, тому вважаємо, що коріння у вирішенні наведених проблем лежать у формуванні належної, реальної, спроможної, ефективної та забезпеченої матеріально і фінансово компетенційної бази МСВ та його органів.

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

2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

Віктор БИРКОВИЧ

*к. держ.упр., доцент,
начальник відділу рекреації та благоустрою
Ужанського НПП*

Світлана ПАЛАМАРЧУК

*к. сільгосп. н., доцент,
доцент кафедри екології агросфери
та екологічного контролю
Національного університету
біоресурсів і природокористування України*

**ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ
ПРИРОДНИМИ ПАРКАМИ**

Економіка країни на регіональному та локальному рівні тісно пов'язана з її природними багатствами. Діяльність національних природних парків є важливим джерелом фінансових надходжень. Національний природний парк має особливу цінність для держави, територія якого може використовуватися виключно для відпочинку людини.

Оскільки національні природні парки фінансуються в основному з державного бюджету, в умовах карантинних заходів пов'язаних із поширенням у світі та на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 актуальними є дефіцит джерел бюджетного фінансування. Питання інвестиційного забезпечення заходів, пов'язаних з використанням, охороною, та відтворенням природозаповідних територій повинні розглядатися адміністраціями природозаповідних територій як додаткове джерело фінансування.

Розвиток рекреаційної та туристичної діяльності на території національних природних парків повинно стати в пріоритеті розвитку парків, що потребує залучення інвестицій, реалізації міжнародних проектів, спонсорств, внесків підприємницьких структур та інших установ, та сприятиме не лише створенню нових робочих місць для місцевих жителів, а й розвитку відповідної інфраструктури, запровадженню заходів з охорони, раціонального використання та відтворення ландшафтів. Для багатьох місцевих жителів відвідувачі в національних природних парках є джерелом стабільних доходів.

Крім традиційних джерел збільшення об'ємів інвестування розвитку

екологічної мережі в Україні, потрібна комплексна система фінансово-економічних інструментів, яка б слугувала збільшенню доходів для заповідної справи, використання партнерських відносин між державою та приватним сектором для диверсифікації джерел і обсягів інвестування природо-заповідного фонду.

Для того, щоб генерувати власні кошти, адміністрації природоохоронних територій повинні спочатку підвищити ефективність використання «продукції» природозаповідних територій як певного виду товарів, екологічних, культурних та соціальних послуг: збільшити частку доходу від платних послуг у сферах відпочинку, туризму, охорони здоров'я, експертної, освітньої, наукової, інформаційної сфер, а також екскурсій, музеїв, пленерів та іншої діяльності. Водночас слід враховувати, що природозаповідні території є державним екологічним ресурсом зі стратегічним призначенням. Тому, збереження та розвиток об'єктів природозаповідних територій має контролюватися виключно державою.

Важливе значення для розвитку даних територій має сільський зелений туризм. Є хороша перспектива розвивати вело туризм та водний туризм. Як зазначено у дослідженні В. Биркович, сільський зелений туризм – корисний як для відпочиваючих, так і для господарів – селян, сільських громад, регіонів і держави в цілому, сприяє розвитку багатьох пов'язаних з ним галузей економіки. Його розвиток також сприятиме збереженню селянства як носія української ідентичності, культури і духовності, це додаткові можливості для популяризації української культури, поширення знань та інформації про історичні, природні, етнографічні особливості України, що заслуговує на всіляку підтримку з боку держави [1].

Питання раціонального використання, охорони та відтворення об'єктів природозаповідних територій потребує регулювання на державному рівні у частині взаємовідносин між адміністраціями природозаповідних територій та місцевим населенням. Складність цих відносин обґрунтовується тим, що місцеве населення практично не бере участі в господарській діяльності цих територій і управлінні ними, не має з цього зиску і не зацікавлене в їх існуванні.

На прикладі Ужанського національного природного парку ці конфлікти мають місце в частині заготівлі дров на зиму для місцевого населення, що є стратегічним і нерегульованим з боку держави, а також і використання інших об'єктів природозаповідних територій. Так як низький економічний та соціальний рівень життя місцевого населення та відсутність перспективи в найближчий час для економічного розвитку Великоберезнянського району Закарпатської області провокують конфлікти у сфері природокористування природозаповідних територій, ускладнюють проблеми збереження природних та історико-культурних комплексів та об'єктів.

Природозаповідні території відіграють важливу роль у

соціокультурному значенні Зокрема, І. Гиренко І., В. Биркович, С. Паламарчук зазначають, що природоохоронні території в Україні як об'єкт соціокультурного простору в сучасному суспільстві дозволяють забезпечити аналіз, заперечення і переоцінки колишніх цінностей, пошуку нових способів збереження і трансляції культурного досвіду, пов'язаних із занепадом традиційних і одночасним виникненням інших (можливо, й нових) соціокультурних структур, а також забезпечити розуміння видів (типів) природоохоронних територій, що є предметом і змістом забезпечення соціокультурного простору. Зазвичай, соціокультурний простір природоохоронних територій розглядається як функціонування знакових систем, за допомогою яких досягається розуміння, елементами якого є забезпечення етнокультурної самобутності, що посилюється прагненням до прояву культурної індивідуальності та соціокультурної причетності, яка полягає в певній складності формування єдиного соціокультурного простору природоохоронних територій взагалі, так і на одній з її окремих територій [1].

Отже, зміцнення ринкових відносин в Україні відбувається шляхом формування й розвитку змішаної економіки, де взаємодіють ринкове і державне регулювання, зокрема й на регіональному рівні. Від ефективності державного регулювання розвитку різних сфер економіки, як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, залежить швидкість її трансформації до стандартів ЄС [3]. Все це дозволить покращити управління національними природними парками, забезпечить формування правового, фінансово-економічного, культурного, інформаційного та соціального середовища для розвитку даних територій, усунення на державному та регіональному рівнях непорозумінь у частині взаємовідносин між адміністраціями природозаповідних територій та місцевим населенням.

Список використаної літератури

1. Биркович В. І. Сільський зелений туризм – пріоритет розвитку туристичної галузі України / В. І. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2008. – №1(6). – С. 138 – 143.
2. Биркович В. І. Державне регулювання сфери туризму на регіональному рівні : дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніципального управління». Запоріжжя, 2007. 216 арк. Бібліогр.: арк. 198 – 214.
3. Биркович В. І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / В. І. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №4 (5). – С. 157 – 163.
4. Гиренко І. В., Биркович В. І, Паламарчук С. П. Природоохоронні території як об'єкт соціокультурного простору. URL: <http://journals.uran.ua/visnyknakkim/article/view/191740>

Дар'я БІЛА

аспірантка кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ РІВНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

В умовах децентралізації, яка в Україні добігає фінального етапу, ефективність реалізації державної молодіжної політики значною мірою ґрунтується на єдності та скоординованості публічно-управлінської діяльності на державному, регіональному і локальному рівнях та взаємодії з представниками бізнесу, громадськості і молодіжного представництва. Втім, стійкі тенденції взаємодії нового типу всіх рівнів публічного управління між собою і з іншими стейкхолдерами щодо формування і реалізації державної молодіжної політики лише починають формуватись, тому потребують теоретичних і практичних напрацювань, що і зумовлює актуальність цієї публікації.

Державна молодіжна політика в Україні постійно знаходиться в полі зору досліджень українських та зарубіжних науковців, які розглядали концептуальні засади та прикладні аспекти молодіжної проблематики та питання публічно-управлінської діяльності у сфері соціально-економічного становлення та розвитку молоді. До їх числа належать Є. Бородін, Г. Вільямсон, М. Головатий, Н. Липовська, С. Серьогін, Т. Тарасенко, І. Хожило, І. Парубчак та ін. Автори торкалися проблематики реалізації державної молодіжної політики як на державному, так і на місцевому рівнях, висвітлювали роль органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у процесах реалізації молодіжної політики. Проте, не зважаючи на широке коло наукових розробок з проблем реалізації державної молодіжної політики в умовах децентралізації, питання аналізу взаємодії всіх рівнів публічного управління і стейкхолдерів з питань формування і реалізації молодіжної політики не охоплені повною мірою і потребують належної наукової уваги.

Формуванням та реалізацією молодіжної політики через її багатоаспектність, займаються різноманітні суб'єкти, ми їх назвали стейкхолдерами, що представляють різні галузі публічного управління і суспільства в цілому. До того ж, переважна більшість проблемних питань молоді розв'язується в економічному, освітньому, культурному, безпековому та інших секторах [1, с. 59], і сама молодь поступово перетворюється в проактивного учасника не лише молодіжної політики, а й суспільно-політичного життя країни в цілому, що чітко проявилось у 2013 році. Тому на органи публічного управління різного рівня лягають нормативна, стратегічна та координуюча ролі реалізації молодіжної

політики з вирішенням не лише суто-молодіжних проблем, а й організацією роботи всієї молодіжної сфери.

Знаковими подіями у формуванні нового підходу до побудови взаємодії різних рівнів публічного управління щодо формування і реалізації державної молодіжної політики та нового усвідомлення змісту молодіжної політики стали прийняття Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016 – 2020 рр. [2] та презентація Моделі реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації, яка була розроблена Міністерством молоді та спорту України разом із представниками державного та громадського секторів, місцевого самоврядування, експертами, молодіжними лідерами. Модель була схвалена на засіданні колегії відомства 21 грудня 2017 року та рекомендована до впровадження [3].

Мета програми «Молодь України» полягає у створенні сприятливих умов для розвитку та самореалізації української молоді, формування її громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості. Модель формує новий підхід – від «роботи з молоддю» до «молодіжної участі», ґрунтується на міжсекторальній взаємодії і враховує особливості молодіжної роботи в різних регіонах, відповідність конкретним потребам молоді та поділ питань молодіжної політики у відповідності з ієрархією завдань, які виносяться для вирішення на національний, регіональний і місцевий рівні. Однак, проблема полягає у тому, що ця модель ніяким чином не закріплена законодавчо і носить суто рекомендаційний характер. Але вона має неабияку цінність, тому що, по-перше, закладає підвалини суб'єктності молоді у процесі формування і реалізації молодіжної політики. По-друге, вибудовує ієрархію відносин різних рівнів публічного управління у молодіжній сфері. Тому для розуміння процесу побудови взаємодії різних рівнів публічного управління щодо формування і реалізації державної молодіжної політики, ми візьмемо її за основу для аналізу диференціації повноважень і обов'язків суб'єктів управління.

Таким чином, на національному рівні центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію молодіжної політики, є Міністерство молоді та спорту, яке опікується стратегічними питаннями молодіжної політики а також виконує такі функції:

- нормативно-правове забезпечення;
- формування стратегії розвитку та пріоритетних напрямів молодіжної політики;
- забезпечення підвищення кваліфікації молодіжних працівників;
- методична підтримка з урахуванням міжнародного досвіду та кращих практик;
- фінансування або сприяння в залученні фінансових коштів на реалізацію програм, проєктів тощо [3].

Зазначимо також, що коло питань Міністерства зосереджено на вирішенні (і фінансуванні) більшої частини питань фізичної культури,

спорту і патріотичного виховання, методичної підтримки, зокрема з урахуванням міжнародного досвіду та найкращих національних, натомість, практично не поширює свій вплив на координацію зусиль всіх дотичних міністерств та на фінансування або сприяння у залученні фінансових коштів на реалізацію програм, проєктів, конкурсів щодо розвитку молоді як суб'єкту молодіжної політики.

Регіональний рівень характеризується тим, що здійснює реалізацію молодіжної політики в межах Державної програми «Молодь України», регіональних програм, розроблених з урахуванням потреб місцевої молоді у рамках регіональної стратегії з молодіжної політики. Втім, залишаються не охопленими належним управлінським впливом питання координації дій із центрами зайнятості, доволі обмеженим залишаються питання сприяння створенню інфраструктури молодіжної політики, що в цілому є ознакою певної інертності.

На місцевому рівні в умовах продовження реформи децентралізації відбувається збільшення повноважень і відповідальності ОМС за реалізацію молодіжної політики, тим більше, що чинне законодавство [4; 5 та ін.] містить необхідні механізми й інструменти для реалізації молодіжної політики на місцевому рівні. Місцевий рівень характеризується тим, що децентралізація передбачає перегляд можливостей для реалізації молодіжної політики на місцевому рівні, функцій основних гравців – стейкхолдерів, тобто тих юридичних і фізичних осіб, які зацікавлені у вирішенні проблем молоді і реалізації молодіжної політики. Тому потрібна подальша розбудова молодіжних інститутів (наприклад, молодіжних рад, молодіжних центрів тощо), пропагування і навчання молоді інструментам молодіжної політики. Однак, навіть при цьому залишаються питання співпраці ОМС із інститутами публічної влади й приватними структурами, які є, певним чином, дотичними до молодіжної сфери (освітні, культурні заклади, правоохоронні установи, комерційні підприємства, потенційні роботодавці тощо). І хоч управлінський валік на них лежить поза межами компетенції ОМС, потреба залучення молоді в економічні та політичні процеси, потребує взаємодії з ними на рівні міжсекторальних угод.

Узагальнюючи зазначимо, молодіжна політика піддається впливу кардинальних змін у свідомості та громадянській активності української молоді, а це потребує побудови такої моделі взаємодії різних рівнів публічного управління у молодіжній сфері, за якої молодь стає суб'єктом формування і реалізації політики, проявляє ініціативу, відстоює цілі та цінності.

Для успішного формування і реалізації державної молодіжної політики в умовах децентралізації уже діють певні механізми й інструменти. Незважаючи на це, взаємодія учасників молодіжної політики, особливо щодо різних дотичних інститутів публічної влади і приватних установ,

залишається доволі інертною та потребує формування публічно-управлінських зв'язків нового типу.

Список використаної літератури

1. Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації – Тернопіль : ТОВ «Терно-граф», 2017. – 100 с.
2. Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016 – 2020 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 148. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-p>.
3. Модель реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації // Веб-сайт Ініціативи «Децентралізація». – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/youth/molod-v-oth>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Деніс БОБРОВНИК,
*канд. екон. наук, аспірант
Інституту законодавства
Верховної Ради України*

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ТЕРИТОРІАЛЬНУ ГРОМАДУ В КОНТЕКСТІ НАБУТТЯ НЕЮ ГЛОБАЛІСТСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ

1. Глобалізація – економічна, політична, правова, як відображення складних і суперечливих, багаторівневих і багатофакторних, різнооб'єктних та різнооб'єктних тенденцій, що підкреслюють різноманітність та єдність, конфлікт та взаємопов'язаність, крихкість і силу сучасного світу, тенденцій його подальшого розвитку та вимальовує перспективу спільного існування міжнародної спільноти держав, – характеризується низкою тенденцій, що підкреслюють, акцентують та об'єктивують наведені вище її характерологічні особливості. До їх числа, насамперед, відноситься – інтернаціоналізація конституційного правопорядку держав і конституціоналізація сучасного міжнародного права, що обумовлюють тісний зв'язок, взаємодію та взаємне проникнення національного конституційного і загального міжнародного права.

Організаційним та нормативним наслідками появи та дії цієї тенденції є розширення кола об'єктів міжнародно-правового регулювання, за

рахунок включення до їх числа нових, але таких, що раніше знаходились в абсолютній юрисдикції національної держави, а саме – прав людини, виборчого права, місцевого самоврядування, прав дитини тощо. Отже, саме вони, що характеризуються високим рівнем антропологічної ідентифікації та юридичної персонології, набувають не тільки відповідної частки та обсягу міжнародної правосуб'єктності, а й формують в результаті свого існування і функціонування навколо себе та для себе відповідний глобалістський потенціал, у вигляді відповідного міжнародно-нормативного простору, за рахунок появи профільних норм міжнародного договірної права, що включають і відповідні організаційно-технологічні можливості, – що трансформує їх у відповідні мегатренди сучасного державного і міжнародного розвитку і прогресу. Наведені тенденції повністю відповідають концептуальним ідеологічним і праксеологічним настановам демократичної правової державності, більш того, – становляться її характерною ознакою [1, с. 58 – 59].

2. Серед наведених об'єктів, що на сьогодні володіють державно-правовою і міжнародно-правовою регламентацією і регулюванням, завдяки своїй конституційно-правовій та міжнародній правосуб'єктності, важливе місце належить місцевому самоврядуванню – складному соціально-політичному і соціально-правовому феномену, що, по-перше, супроводжує появу і розвиток державності як системної асоціації людей і інститутів в їх історичній ретроспективі та, по-друге, відіграє важливу роль в сучасних процесах інституціоналізації державності, її реалізації, а також у формуванні громадянського суспільства, що є демократичним системним механізмом задоволення інтересів і потреб людей поза межами державно-правового впливу у правовільному просторі соціуму.

Важливою характерною рисою місцевого самоврядування є те, що воно формується і здійснюється як механізм колективного самопрояву, самореалізації, самодіяльності, саморозвитку та самоврядування відповідної територіальної спільноти людей, що мешкають на відповідній території держави – територіальної громади (далі – ТГ). Її роль в існуванні людської цивілізації об'єктивно не може бути як зменшеною, так і перебільшеною, – бо саме:

а) в межах ТГ кожна людина – житель і член ТГ здійснює свій життєвий цикл з продовженням життя людської популяції (екзистенційна ознака. – Авт.);

б) в межах ТГ кожна людина продукує і реалізує свої життєві устремління, проявляє інтенції, формує свої потреби через здійснення своїх атитюдів (суб'єктивно-діяльнісна ознака. – Авт.);

в) в межах ТГ практично здійснюється загальна соціалізація особистості, включаючи і її правову соціалізацію (соціально-ідентифікаційна ознака. – Авт.);

г) саме в межах ТГ, яка в сфері місцевого самоврядування виступає єдиним природним соціально-нормативним простором, реалізується

конституційно-правовий статус людини, особистості, громадянина (нормативна ознака. – Авт.);

г') ТГ виступає простором де людина здійснює усвідомлену комунікативну взаємодію з іншими членами локального соціуму, що є найважливішим фактором у існуванні та затвердженні її габітусу і соціального статусу (комунікативна ознака. – Авт.);

д) ТГ є простором, де існує і панує феноменологія стану повсякденності, в якій здійснюється життя людини, і яка є комфортною і оптимальною формою її існування (ознака повсякденності. – Авт.);

е) ТГ, завдяки її існуванню і функціонуванню, формує системний комплекс інтересів / індивідуальні (мікроінтерес) – групові (мезоінтерес) – колективні (макроінтерес)/, що в своїй сукупності та концентрації формують локальний інтерес, який визначає телеологічні доміанти повсякденного і перспективного існування і функціонування територіальної спільноти, формує її відносини з іншими спільнотами, а також її відношення до державно-правових інститутів, визначаючи комунікацію з ними (внутрішньодержавна ознака локального інтересу. – Авт.);

є) ТГ, враховуючи історичний, географічний, гуманістичний, економічний, соціальний та інші види її потенціалів і ресурсів, вважаючи на її первинний характер як людської спільноти, – трансформує і просуває свій локальний інтерес за межі своєї національної держави на міжнародний і глобальний рівень (через міжнародне договірне право – див., наприклад, Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. [2]), що об'єктивно детермінується могутніми процесами глобалізації (міжнародно-глобальна ознака локального інтересу. – Авт.) і надає право ТГ, а також жителям-членам такої громади виступати від свого імені в міжнародних відносинах та реалізувати системний комплекс прав, що надані ним міжнародним правом – що також є проявом філософської дихотомії в рамках «локальне – глобальне»;

ж) ТГ безпосередньо вказує на своє місце знаходження – топосний і локальний характер свого існування і функціонування, тобто на генетичний, історично детермінований, вічний, іманентний, безпосередній і безальтернативний зв'язок з відповідною територією, зі всіма наслідками (позитивними або негативними), що з цього витікають, включаючи і формування відповідних «інтересів території», що суттєво впливають на організацію та реалізацію життєвого циклу людини та продукування її індивідуальних, групових, колективних інтересів (просторово-територіальна ознака. – Авт.).

Отже, наведений комплекс ознак, на нашу думку, не тільки об'єктивує, а й актуалізує і контекстуалізує дослідження глобалістського потенціалу ТГ через визначення дихотомії «локальне / глобальне» як основоположного концепту набуття ними відповідної міжнародної правосуб'єктності.

1. Бобровник Д. О. Дихотомія «локальне/глобальне» як основоположний концепт набуття міжнародної правосуб'єктності територіальною громадою / Д. О. Бобровник // Часопис Київського університету права. – 2020. – № 2. – С. 58 – 66.

2. Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року. – РС, 2010. – 16 с.

Оксана БОРОДИНА

к.держ.упр., докторант

Інституту економіки промисловості

НАН України, м. Київ

Григорій БІЛОГУБ

студент ННІ права та

міжнародно-правових відносин

УМСФ м. Дніпро

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Реформа децентралізації, яка проходить в Україні з 2014 року, змінює не тільки адміністративно-територіальний устрій та бюджетні відносини, а й свідомість суспільства. Необхідним є об'єднання зусиль науковців, політиків, управлінців щодо модернізації економіки для забезпечення ключових пріоритетів відповідно до сучасних трендів сталого розвитку.

Базове теоретико-методологічне підґрунтя проблем децентралізації розкривають у своїх дослідженнях: В. Б. Авер'янов, Р. Агронофф, Г. В. Атаманчук, І. Б. Гоптарьова, М. Іллнер, В. В. Карпенко, О. М. Князева, В. С. Куйбіда, С. П. Курдюмов, К. Майнцер, П. І. Надолішній, І. Ф. Надольний, Н. Р. Нижник, І. Пригожин, М. О. Пухтинський, Г. Рузавін, М. С. Солodka, А. Ткачук, Г. Хакен, М. В. Харитончук, Т. Хорват та ін.

Сучасні реформи децентралізації адміністративно-територіального устрою рівня в Україні, зокрема, утворення нових районів, відповідають європейським принципам районування з огляду на систему статистичних показників NUTS, що застосовується для субрегіонального рівня [1, с. 42 – 46]. В той же час, вони розкрили масштабний комплекс проблем, що стосуються взаємовідносин утворених рівнів публічної влади та розподілу бюджетних коштів. Ціллю децентралізації, зокрема, є упорядкування фрагментарного адміністративно-територіального устрою країни, що успадкований з радянських часів, адже він є неефективним для громад та не відповідає вимогам часу. Водночас, така реформа проokuє необхідність відповідних змін у нормативно-законодавчій, бюджетній, соціальній сферах.

Слід зазначити, що до повноважень регіонального рівня входять планування територій, регіональна політика та інфраструктура,

внутрішньо-обласні комунікації, медицина, професійна освіта, відповідні органи державної влади. Але, надлишок повноважень на обласному (регіональному) рівні призводить до занепаду місцевого самоврядування. Домінування місцевого рівня у пріоритетах регіональної політики формує принципову відмінність від федеративної держави, де навпаки домінує регіональний рівень.

Важливою ознакою оптимальності адміністративно-територіального устрою є рівень територіальної диверсифікованості [2, с. 84]. Вона досягається через баланс між можливостями держави на центральному рівні та потребами людей на регіональних та місцевих рівнях. Специфікою актуальної економічної ситуації в Україні є необхідність дуалістичного поєднання процесів децентралізації та модернізації у сенсі бюджетного розподілу. Адже, необхідність спрямувати бюджетні кошти, або залишити їх у вигляді податкових надходжень на місцях, співпадає з необхідністю сталої модернізації промисловості, концентрації ресурсів в центрі задля забезпечення структурних змін економіки, рішення пріоритетних задач, заохочення притоку інвестицій [3].

Субрегіональний рівень, рівень нових районів для такої держави як Україна є структурно необхідним, навіть за умов їх, можливо, проміжного терміну існування. В той же час, постають питання оптимальної збалансованої та такої, що не суперечить нормативно-законодавчій базі взаємодії районів, громад та міст обласного значення, які входять до району, оптимального розподілу бюджетних коштів між суб'єктами бюджетного процесу всередині району.

Сучасний стан реформування свідчить про необхідність прийняття нової відповідної нормативно-законодавчої бази, а саме, Законів України «Про префектів», «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про місцеве самоврядування» (в новій редакції).

У новій структурованій системі районування, коли сам район стає складною та багаторівневою структурою, районні державні адміністрації мають бути трансформовані у координаційні та наглядові ради. Префектури де-факто відповідатимуть за взаємодію центральних органів виконавчої влади на території нових районів і стежитимуть за дотриманням законності [4, с. 21 – 27]. Для розмежування повноважень між рівнями громад та районних рад необхідно розробити систему показників, ранжування їх по рівнях, виходячи з принципів ефективності, законності та збалансованості. Така парадигма розподілу бюджетних коштів всередині нового району дозволить продемонструвати партнерський характер стосунків між районними радами та територіальними громадами. Слід розглянути фактори можливості для районних рад виконання функції балансування обласних рад у забезпеченні інтересів мешканців громад.

Серед інституціональних детермінант модернізації регіональних соціально-економічних систем необхідно виділити процес децентралізації

владних повноважень. Процес подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод розвитку регіонів є нагальною вимогою часу, що сприятиме ефективному реформуванню. Децентралізація влади має бути поштовхом до модернізації регіональних суспільних систем.

Стосовно інституційного та представницького функціонування субрегіонального рівня, варто наголосити, що повноваження представницького органу територіальної влади, а саме, районних рад, наразі не мають документального напрацювання. Необхідним вважається розгляд функціоналу виконавчої гілки влади – наглядові контрольні функції префектів, координація виконавчих органів на місцях. Слід провести обґрунтування таких повноважень нових районів, як: нагляд за дотриманням Конституції та Законів України, координація діяльності територіальних підрозділів ОЦВВ в межах районів, розробка та супровід інфраструктурних проєктів районного значення, погодження проєктів ДФРР, місцева екологічна політика.

Для нормативного та інституціонального забезпечення декомпозиції трансформаційних змін на чотири рівні публічного управління в Україні, а саме, макрорегіони, регіони (області), райони та громади, слід внести зміни у ряд Законів та підзаконних нормативних актів, відповідні пропозиції. Процес внесення змін до Конституції, які б стали комплексним підґрунтям до реформи, на жаль, не відбувся. Тому, необхідно точкове внесення змін та врахування можливих ризиків.

Підсумовуючи, слід зазначити, що саме децентралізація є суттєвим фактором демократизації та модернізації економіки, передбачає конкретні кроки з покращення якості життя, має чіткі рамки та концептуальне наповнення.

Список використаної літератури

1. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративнотериторіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. – К. : Логос, 2015. – 124 с.
2. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади: Напрямки змін/ за заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. [Монографія]. – Львів : Видавництво «Астролябія», 2013. – 166 с.
3. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Фінансово-аналітичні матеріали / За ред. Казюк Я. М. – К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житловокомунального господарства України, 2016 р.
4. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 201 с.

Андрій КАЛАРАШ,
суддя Верховного Суду України,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧА В РАМКАХ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

1. Серед численних прав людини, що визнаються та гарантуються державою, особливе місце належить правам споживачів. Разом з тим, слід зазначити, що права споживача є відсутніми в переліку конституційних прав і свобод людини, хоча їх можна зрозуміти, виходячи з тлумачення таких конституційних прав людини, як право на життя (ст. 27 Конституції України) [1]; на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48); на право кожного на безпечне життя і здоров'я довілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50) тощо. Разом з тим, держава не тільки визнає такі права, що пов'язані з поведінкою людини на споживчому ринку, як активного суб'єкта економічного життя, – на рівні звичайних законів, а й захищає їх.

Але на практиці захист прав споживачів є більш широким явищем, що проявляється у вигляді суттєвих і складних суспільно-економічних та суспільно-правових відносин горизонтального та горизонтально-вертикального підпорядкування, учасниками яких виступає велике коло суб'єктів та які виникають з різних причин, що є пов'язаними зі сферою споживання людиною відповідного товару чи послуги.

Звідси, захист прав споживачів (також консьюмеризм) – це системний комплекс заходів, що реалізуються державою і громадськими рухами, спрямованих на регулювання відносин, що виникають між споживачем (фізичною особою, що набирає товар або послугу для особистих, сімейних, домашніх і інших потреб, не пов'язаних з підприємницькою діяльністю) і суб'єктом підприємницької діяльності – виробником, виконавцем, продавцем і включають в себе: встановлення конкретних прав споживачів; форми можливих порушень прав і механізм їх захисту; відповідальність за порушення прав споживачів [2].

2. В онтологічному розумінні захист прав споживачів відображає відносини щодо реалізації потреб людини, причому екзистенційної властивості. Якщо враховувати Піраміду потреб по А. Маслоу, людські потреби мають рівні – від простіших до більш високих, і прагнення до більш високих потреб, як правило, можливе і виникає тільки після задоволення потреб нижчого порядку, наприклад, в їжі і безпеці.

У своїй роботі «Мотивація і особистість» (1954) Маслоу припустив, що всі потреби людини є вродженими, і що вони організовані в ієрархічну

систему пріоритету або домінування, що складається з п'яти рівнів [3]. Отже, піраміда включає до себе наступні рівні: фізіологічні потреби (їжа, вода, сон і т. ін.); потреба в безпеці (стабільність, порядок, залежність, захист, свобода від страху, тривоги і хаосу); потреба в любові і приналежності (сім'я, дружба, своє коло, референтна група); потреба в повазі і визнанні (поважаю себе я, поважають мене інші, я відомий і потрібен. 1: я досягаю, 2: престиж і репутація, статус, слава); потреба в самоактуалізації (розвиток здібностей. Людина повинна займатися тим, до чого в неї є схильності і здібності). Пізніше, в інших роботах, А. Маслоу іноді додавав ще два рівні: рівень пізнавальних здібностей і рівень естетичних потреб.

Наведені ознаки потреб, по великому рахунку, у своєму комплексному виразі та розумінні, формують життєвий цикл людини та екзистенційний простір її життєдіяльності в якому людина існує, функціонує, обертається, реалізуючи свої життєві настанови, інтереси та потреби. Такий простір об'єктивно співпадає з простором існування і функціонування місцевого самоврядування (далі – МСВ), що є природним простором існування людської спільноти, що виникає з історичних причин об'єктивного характеру, детермінованих необхідністю сумісного існування людей в межах відповідного колективу з метою вирішення загальних завдань свого існування та отримання синхронізованого соціального результату, тобто, існування в рамках відповідної територіальної спільноти – територіальної громади (далі – ТГ), що пов'язує права людини-споживача з правами людини-члена ТГ та всією сферою МСВ, що виступає сферою споживання людиною відповідних послуг. Крім того, необхідно враховувати, що МСВ є сьогодні самим наближеним до населення рівнем публічної влади, який чутливо може реагувати на відповідні його потреби, – тому можна стверджувати, що на рівні ТГ в межах МСВ за допомогою системи його органів (далі – ОМСВ) і суб'єктів (включаючи і ТГ) формується, існує і функціонує локальна система захисту прав людини, що є єдиною дійсно функціонуючою системою з захисту таких прав, бо саме на локальному рівні соціуму реалізується конституційно-правовий статус людини (особистості), а це означає, що держава передоручила ОМСВ здійснювати праксеологічний захист прав людини, включаючи до кола конституційних прав і свобод і права споживача. Тобто, держава забезпечує ідеологічне і нормативно-правове супроводження і забезпечення прав і свобод людини (особистості), а на рівні МСВ вони практично реалізуються, охороняються, захищаються, гарантуються, реалізуються.

Отже, можна стверджувати, що МСВ є природним соціальним та нормативним простором в якому ініціюються, виникають, продукуються, дублюються інтереси і потреби конкретної людини, а через неї – колективні потреби всієї ТГ, включаючи і інтереси і права споживача,

враховуючи їх воістину вітальний і екзистенційний характер.

3. Ознаками того, що права споживачів на пряму є пов'язаними зі сферою МСВ, є наступні аргументи:

– саме в сфері МСВ формуються та проявляються будь-які інтенції людини – інтенція (лат. *intentio* «намір, прагнення») – намір, ціль, направленість на що-небудь; у філософії та психології це намір, направлення свідомості на якийсь об'єкт чи суб'єкт, або сам план дій та вчинків людини [4];

– всі потреби людини мають у своєму прояві суто локальний характер, тобто володіють феноменологією «місця», а звідси, виникають явища «локусу», «номусу» і «топусу», що є основоположними, по-перше, у функціонуванні ТГ на відповідній території держави; по-друге, у створенні такою ТГ на цій території локального соціуму; по-третє, у продукуванні такою ТГ відповідних локальних інтересів індивідуального, групового колективного характеру; по-четверте, у реалізації наведених інтересів також в межах такої ТГ;

– всі потреби людини виникають в рамках її існування в умовах повсякденності, тобто життєвого процесу людини з його щоденним побутом, проблемами, справами, зустрічами й розмовами – це і є повсякденне життя, що проходить на локальному рівні соціуму в межах ТГ з постійним використанням сталих форм життєдіяльності, що носять стереотипний характер і скеровані на вирішення найважливіших повсякденних потреб / інтересів людини;

– всі свої потреби конкретна людина ініціює, пізнає, оцінює в результаті комунікативної взаємодії з іншими людьми – членами ТГ в процесі соціальної синхронізації – отже, в процесі такої взаємодії людина може реалізувати свої права споживача або їх відстоювати через відповідні форми правового захисту;

– практично всі свої потреби, що трансформуються у відповідні права людини, саме людина реалізує в рамках єдиного можливого соціального простору – на локальному рівні соціуму (на рівні МСВ) в межах ТГ;

– саме в рамках реалізації потреб людини виникають так звані муніципальні права людини (особистості, члена ТГ тощо), що свідчить про універсалізацію локального простору та, що сприяє його формуванню через існування та діяльність територіальної громади.

Виходячи з наведеного вище можна стверджувати, що становлення системи захисту прав споживача в рамках ТГ в Україні, є вкрай продуктивною ідеєю, що володіє достатнім доктринальним і праксеологічним потенціалом.

Список використаної літератури

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

2. Захист прав споживачів // Вікіпедія. Вільна енциклопедія. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

3. Маслоу А. Г. Мотивация и личность. – Режим доступу : http://www.bimbad.ru/docs/maslow_motivation_and_personality.pdf

4. Інтенція // Вікісловник. – Режим доступу : <https://uk.wiktionary.org/>

Грина КОЛОСОВСЬКА

к. держ. упр., доцент кафедри

державного управління ЛРІДУ НАДУ

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Взаємодія інститутів влади та громадянського суспільства є однією з ключових умов здійснення ефективного управління, чим більш розвиненим є громадянське суспільство, тим демократичнішою є держава. У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», вказано на необхідність синергії зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства для просування України у світі. При цьому головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, прозора та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини [1].

Утвердження громадянського суспільства як партнера держави у вирішенні гуманітарних та соціально-економічних проблем є вимогою глобального суспільно-політичного розвитку. Виключне значення інститутів громадянського суспільства полягає у неполітичному представленні потреб та інтересів різноманітних соціальних груп; компенсації послуг населенню, недостатніх з боку держави та підприємницького сектора; здійсненні громадського контролю за органами влади та боротьби із корупцією; поширенні благодійності та наданні адресної й оперативної благодійної допомоги [2, с. 43].

Виокремлюють якісні параметри громадянського суспільства:

– в економічній сфері ознакою розвиненості громадянського суспільства є створені на ініціативній основі численні підприємства недержавного сектору - з приватними і колективними формами власності;

– у соціальній сфері - недержавні засоби масової інформації, а також механізм формування і вираження суспільної думки з метою вирішення соціальних конфліктів, розвиненість форм самоврядування, суспільних організацій і рухів;

– у політичній сфері - різноманітні суспільно-політичні об'єднання,

партії та рухи, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод громадян, а також збереження базових принципів демократії;

– духовній сфері - свобода думки, слова, совісті, існуванням механізмів для їх реалізації, для забезпечення можливості самовираження особистості, її духовного розвитку [3] .

Формування механізму взаємодії є складним, системним процесом, в основі якого лежить роль демократичної держави як представника громадянського суспільства, а не навпаки. У демократичній державі громадянське суспільство, через свої інститути, активно впливає на процес вироблення та реалізації політики, контролює діяльність органів публічної влади. З огляду на це надзвичайно важливим є питання забезпечення органами влади ефективних форм їх взаємодії з громадськістю, адже саме вони є важливим чинником створення умов для участі громадян у формуванні та реалізації публічної політики, налагодження громадського контролю та зміцнення довіри громадськості до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Залучення інститутів громадянського суспільства до вирішення проблем трансформаційних процесів, з одного боку, є об'єктивною потребою, з другого – породжує чимало суперечностей, зокрема інституційного характеру, та протиріч, викликаних специфікою сучасного етапу суспільного розвитку. Саме наявністю цих суперечностей та необхідністю пошуку шляхів їх подолання пояснюється пильна увага науковців до науково-практичних проблем громадянського суспільства, теоретичного дослідження його основ та пошуку ефективних шляхів практичної реалізації.

Метою інститутів громадянського суспільства є спільні дії, спрямовані на просування або захист власного, і разом з тим колективного, інтересу у законослухняний та підзвітний суспільству спосіб. Попри незначні відмінності у різних актах, до цього переліку включено:

- громадські об'єднання;
- благодійні організації;
- професійні і творчі спілки;
- організації роботодавців;
- саморегуляторні організації та організації, які здійснюють професійне самоврядування;
- релігійні організації;
- органи самоорганізації населення;
- недержавні засоби масової інформації;
- інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [4, с. 9].

В Україні загалом сформовано відповідне нормативно-правове підґрунтя взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського

суспільства у виробленні й реалізації публічної політики. Вітчизняні нормативно-правові акти визначають значну кількість інституційних форм громадської участі у виробленні публічної політики, прийнятті політико-управлінських рішень та контролю за їх виконанням. Найбільш важливими серед них є: інформування (прес-релізи, прес-конференції, веб-сайти тощо), участь у виборах, референдумах, мітингах, опитуваннях з метою з'ясування громадської думки, індивідуальні чи колективні звернення громадян, круглі столи, громадські слухання, консультації з громадськістю, громадські ініціативи, громадські ради, громадський контроль, громадські експертизи, соціальний діалог, моніторинг, інноваційні веб-простори, електронні петиції, Інтернет-платформи, партнерські програми, теле і радіодебати, «гарячі лінії» тощо. В загальному вимірі громадська участь завжди є процесом двосторонньої комунікації задля спільного вироблення певної політики (плану дій) та ефективних політико-управлінських рішень спрямованих на розв'язання суспільно важливих проблем.

Водночас, для України характерні серйозні кризові процеси, що свідчать про відставання держави від потенційних можливостей та запитів організованої громадськості. У діяльності органів державної влади простежуються ознаки неготовності до ефективного й результативного функціонування в нових умовах, зокрема до врахування інтересів і потреб громадськості й ведення дієвого суспільного діалогу. Все це обумовлює необхідність підвищення дієвості сучасних механізмів та методів взаємодії влади та громадянського суспільства.

Таким чином, важливе значення у контексті взаємодії державної влади і громадянського суспільства має механізм зворотних зв'язків, який повинен включати, по-перше, актуалізацію суспільних проблем перед владою, по-друге, – оцінку її діяльності. Саме такий підхід передбачає для влади можливість спільного з громадянським суспільством вирішення суспільних проблем, консолідує, тим самим, суспільство та підвищуючи ефективність публічного управління.

Список використаної літератури

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Вінніков О. Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / О. Вінніков, М. Лациба, Л. Сідельнік, Д. Український. – К. : Укр. незалеж. центр пол. досліджень, 2018. – № 8. – С. 39 – 64
3. Шевченко О. О. Взаємодія суспільства і влади: конспект лекцій. – К., 2018. – Режим доступу: <http://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/vzaemodsvleksait.pdf>
4. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Методичні рекомендації / Укр. незалеж. центр політ.

дослідж. : А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Ващук – К. : Агентство «Україна», 2013. – 180 с.

Микола ЛАХИЖА

д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Владислав АНТОНЕНКО

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ЯК КОМПЛЕКСНИЙ ПРОЦЕС

Інформатизація публічної адміністрації (далі – ПА) стала неодмінною умовою її розвитку, що помітно і в Україні, де діджиталізація оголошена першочерговим завданням для публічного управління [1].

Значну увагу цьому процесу приділяють у Республіці Польща, хоча вона й не належить до його фаворитів. Питання ПА з точки зору історії впровадження, нормативно-правового забезпечення, підготовки кадрів, розвитку технологій тощо досліджували багато польських вчених, зокрема, Д. Адамський, К. Білінська-Кунішевська, Ю. Матусяк, Я. Орловський, Д. Шостек, Я. Яновський та інші. Активно вивчався й зарубіжний досвід, насамперед, практика ПА в країнах Європейського Союзу.

Основою ПА став розвиток технологій, проте вона не могла здійснитися без належної нормативно-правової бази, нових інституцій чи функцій, підготовки кадрів, забезпечення безпеки інформації тощо. Отже, мова йде складний комплексний процес, який відбувався поступово, що призводить до різних точок зору щодо його початку та етапів. Наприклад, польськими вченими відзначається, що в Польщі вже в травні 1994 року Інтернет почав застосовуватися адміністрацією Ради Міністрів, проте переломними стали 2003 – 2004 роки, коли розпорядженням Ради Міністрів було створено Міністерство науки та інформатизації, яким було вироблено «Стратегію інформатизації Республіки Польща – eПольща» на 2004 – 2006 роки[2].

На нашу думку, при цьому явно недооцінюється роль громадських та наукових ініціатив, які не лише сприяли інформатизації Польщі, включаючи її публічну адміністрацію, але й можуть використовуватися для поглибленого вивчення цього процесу. Так одним з найвідоміших брендів інформатизації в Польщі став Форум телеінформатики, який

проводиться з 1995 року, незмінно порушуючи актуальні питання впровадження інформатики в публічній адміністрації та в економічній сфері. Форум став цінним механізмом вироблення політики та акумулювання досвіду у сфері інформатизації, а його нагороди є престижними і сприймаються як визнання фахівцями досягнень нагороджених у сфері інформатизації. Показовим є й гасло «Побудова сучасної держави, опертої на широке використання телеінформатичних технологій, не є антагоністичною метою ні для кого».

У 2019 році у Варшаві відбувся ювілейний 25-й Форум, чотирнадцять перших з яких проходили у Легіньові в Центрі підготовки поліції. Учасниками Форуму були відповідальні за впровадження ІТ-технологій менеджери компаній, представники польського бізнесу, фінансового сектора, публічної адміністрації (державної та самоврядної), а також вчені – розробники програмного та технічного забезпечення інформатизації. Керівництво роботою Форуму здійснювала Програмна Рада, яка формувалася з провідних учасників. Важливо відзначити, що перші два засідання відбувалися під назвою «Урядовий Форум Телеінформатики», а керівник Координаційної ради з інформатики при Прем'єр-Міністрі Марек Кар активно сприяв становленню Форуму як науково-методологічної інституції. Отже, саме виконавча влада стала ініціатором інформатизації та активно сприяла цьому процесу. Суттєвим є й використання для споживачів електронних послуг терміну «Obywatel» (громадянин) замість «klient». Таким чином робиться акцент на усвідомленій участі та громадянських правах.

Виходячи з того, що назва кожного з форумів розвивала термінологічну базу публічного управління й відображала бачення його організаторами та учасниками ключових завдань того часу у сфері інформатизації, вважаємо доцільним навести їх у хронологічному порядку, починаючи з 1995 року: Управління великими проектами; Інтернет як засіб промоції Польщі у світі; Безпека телеінформаційних систем; Електронний документ: управління груповою працею; Управління інформатикою у фірмі та інституції; e-Форум – Польща Інтернетова; Управління інформацією – інформація в управлінні; Нові шанси для інформатики; Польща в Союзі... інформаційному?; Х втілення інтеграції; ІТ – як те робиться; Платформи повсюдних електронних послуг у створенні інформаційного суспільства»; Корпоративна архітектура в державній адміністрації, самоврядуванні і бізнесі; Електронні послуги, процедури і документи – кращі практики; Платформи і реєстри в моделі функціонування держави як надавача послуг і ключові проекти, що фінансуються з ЄС; Громадянин, урядник, пацієнт, підприємець в інформаційних системах, що співфінансуються з коштів ЄС; Цифрова Європа як виклик для польського президентства в ЄС; Польща в цифровій хмарі; Цифрова модернізація Польщі; eПольща за двадцять років; Потужність даних – нові джерела та нові методи аналізу та захисту

даних; Держава в кіберпросторі – від ізоляції до співпраці; Інформаційна інфраструктура держави – послуги, комунікація, безпека; Інформаційні системи держави та громадянина; Польща'25 – стратегії та практики цифрової трансформації» [3].

Аналіз назв форумів різних років засвідчує високу актуальність даної проблематики, її зв'язок з розвитком держави як надавача послуг громадянам, значну роль стратегічної підтримки технологіями та коштами з боку ЄС, зростання уваги до питань технологічної організації інформатизації та забезпечення безпеки інформації.

Список використаної літератури

1. Лахижа М. І. Диджиталізація в Україні: поняття, проблеми, перспективи та завдання публічного управління / М. І. Лахижа // Науковий вісник: Державне управління. – 2020. – №2(4). – С. 202 – 213
2. Klimowski A. Informatyzacja administracji publicznej na przykładzie wprowadzenia formy elektronicznej do Kodeksu postępowania administracyjnego. – Warszawa, 2012. – 67 s.
3. Historia dwudziestu pikciu edycji Forum. URL https://forumti.pl/wp-content/uploads/2020/02/Historia_XXV_edycji_Forum_www.pdf

Інна ПОСТОРОНКО,

*аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України*

СУЧАСНИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ: ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

1. В умовах становлення, розвитку і вдосконалення реформування системи публічної влади в Україні об'єктивно зростає роль і значення місцевого самоврядування (далі – МСВ) як самостійного рівня публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади [1], що презентує інтереси жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави, що в умовах МСВ в межах територіальної громади (далі – ТГ) здійснюють свій життєвий цикл в стані повсякденності, самостійно вирішуючи питання місцевого значення на основі Конституції та законів України.

Конституційна легалізація місцевого самоврядування як політико-правового інституту та рівня публічної влади (див. ст. ст. 5, 7, розд. XI Конституції України) [2], активні процеси реформування, що розгортаються в державі на локальному рівні існування і функціонування соціуму в умовах муніципальної реформи, актуалізують феноменологію сучасного муніципалізму та наукові розвідки щодо його розуміння та визначення.

2. Становлення і розвиток феноменології муніципалізму має суттєву

історичну ретроспективу, пов'язану з виникненням первісної давньої общини та її розвитком на засадах самовизначення, самодіяльності і самоврядування. Розвиток давньогрецьких міст-полісів та муніципій в Стародавньому Римі здійснив свій внесок, причому не тільки в розвиток місцевого самоврядування, а і в параметральні засади сучасної державності [3]. Розвиток Магдебурзького права в Середньовіччі та Козацької республіки доби Запорізької Січі визначив сучасні настанови здійснення локальної демократії. Функціонування наприкінці XIX ст. в Російській імперії інституту земства та настанови «муніципального соціалізму», що керувались концептами реформування, оформили муніципалізм як нову ідеологію, що сприяє вирішенню суперечок в державі і соціумі, зниженню їх конфліктогенності, та суттєвому розвитку локальних людських спільнот.

Саме звідси в сучасну Європу і прийшло розуміння феноменології муніципалізму як прогресивної парадигми існування, що забезпечує демократичність влади і розвиток громадянського суспільства, на пострадянському просторі в загальнодемократичному дискурсі муніципалізм розглядається не тільки і не стільки як прояв демократії, але і як модус общинного світу в його взаємодії з державою. Разом з тим, становлення МСВ в сучасній Україні супроводжується не тільки загостреним інтересом до вітчизняного досвіду, який є дуже багатим (враховуючи на те, що території сучасної Української держави в різні історичні періоди входили до різних держав і імперій), а й суттєвим тяжінням до «муніципальної цивілізації» Заходу.

Крім того, суттєвий інтерес правової науки і науки управління до муніципалізму як квінтесенції організованого і нормативно-правового самоврядного локального управління пояснюється тим, що воно є невід'ємною частиною людського буття, без якої неможлива ніяка спільна діяльність людей в рамках безпосереднього спілкування і співпраці. Саме на цьому рівні функціонування соціуму людина продукує і проявляє свої інтенції, життєві устремління, екзистенційні потреби, інтереси і атитюди. Більш того, саме тут проходить соціалізація людини, в тому числі і правова. Саме тут в процесі здійснення свого життєвого циклу людина використовує сталі життєві форми та виконує відповідні соціальні ролі (член родини, трудового колективу, платник податків тощо), що лежать в основі системи комунікативної взаємодії, що формується в межах ТГ. Саме в межах муніципалізму (в ТГ на рівні МСВ) відбувається реалізація людиною свого конституційно-правового статусу.

При цьому особливого значення набуває філософське осмислення як історичного, так і сучасного досвіду муніципалізму через призму цивілізаційного підходу, оскільки цей підхід дозволить зрозуміти перспективи МСВ в нашій державі в майбутньому. Отже, використання цивілізаційного підходу дозволяє також зрозуміти сенс національного досвіду муніципалізму і порівняти його з досвідом муніципалізму на

Заході, де він перетворився у стійку цивілізаційну традицію [4, с. 4 – 5].

3. Системно розглядаючи, досліджуючи і аналізуючи феноменологію муніципалізму, ми можемо визначити її з різних позицій, що характеризують багатофакторний та поліпредметний характер цього історико-правового явища. Отже, муніципалізм можна визначити як:

- як соціально-правовий феномен (феноменологічна позиція. – Авт.);
- як концептуальна характеристика стану розвитку МСВ у відповідну епоху, у відповідній державі, або у зарубіжних державах в цілому [5, с. 7] (визначальна позиція. – Авт.);
- як ідеологія і практика МСВ у відповідній ТГ (ідеологічно-праксеологічна позиція. – Авт.);
- як вид (форму) суспільної свідомості (колективно-раціональна позиція. – Авт.);
- як сферу (форму) соціальної психології (колективно-психологічна позиція. – Авт.);
- категорію конституційного і муніципального права (доктринально-нормативна позиція. – Авт.);
- як категорію міжнародного публічного права (міжнародно-правова позиція. – Авт.);
- соціальну реальність (соціально-наявна позиція. – Авт.);
- правову реальність (нормативно-існуюча позиція. – Авт.);
- муніципально-правову реальність (муніципально-ординарна позиція. – Авт.);
- як автономну політико-правову систему (автономна владно-нормативна позиція. – Авт.);
- як складовий елемент (частину) національного конституціоналізму (структурно-конститууюча позиція. – Авт.);
- як важливий та іманентний елемент демократичної правової державності (елементно-державотворча позиція. – Авт.);
- як частину глобального конституціоналізму (глобально-конститууюча позиція. – Авт.);
- як системний управлінський комплекс (системно-управлінська позиція. – Авт.);
- як сферу державного управління (державно-управлінська позиція. – Авт.);
- як самостійно-автономну сферу муніципального управління (муніципально-управлінська позиція. – Авт.);
- як визначення параметрів сфери повсякденного існування і функціонування людини в межах територіальної спільноти (ординарно-антропологічна позиція. – Авт.);
- як сферу реальної реалізації прав, свобод і обов'язків людини (конституційних) (реально-реалізаційна позиція. – Авт.);
- як сферу існування і реалізації муніципальних прав людини (прав, що пов'язані з реалізацією МСВ) (номенологічно-гуманістична позиція. – Авт.);

– як сукупність досвіду в сфері організації та здійснення МСВ в державі (муніципально-праксеологічна позиція. – Авт.);

– як відповідну традицію організації та реалізації публічної влади (публічно-видова позиція. – Авт.);

– як сфера децентралізації, деволюції і деконцентрації повноважень публічної влади (компетенційно-розмежувальна позиція. – Авт.).

Вважаємо, що розгляд сучасного муніципалізму з наведених позицій буде сприяти побудові уявлення про нього як феноменологічного явища, що володіє поліпредметністю, поліфакторністю, поліфункціональністю тощо – що, безумовно, буде сприяти розвитку і вдосконаленню системи МСВ в державі.

Список використаної літератури

1. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення та розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 248 с.

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

3. Баймуратов М. О. Роль римських муніципій в становленні сучасного місцевого самоврядування: порівняльно-історичне дослідження / М. О. Баймуратов // Порівняльно-правові дослідження. – Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2007. – №№ 1/2. – С. 189 – 198.

4. Шматова Е. С. Муниципализм на Западе и в России: цивилизационные модальности и социальные организации / Е. С. Шматова: Дисс. ... канд. юрид. н. Специал. 09.00.11 – соц. философия. – Ростов-на-Дону, 2005. – 201 с.

5. Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм / В. В. Еремян: Учеб. пособ. – М. : УДН, 1996. – 90 с.

Сергій ПРОКОПЕНКО

канд.іст.наук, науковий співробітник

Державного підприємства «Науково-дослідний

Центр «Охоронна археологічна служба України»

Інституту археології НАН України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЧОЛОВІЧОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ НА КАТЕРИНОСЛАВЩИНІ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX – НА ПОЧАТКУ XX СТ.

Основними типами чоловічих середніх навчальних закладів на Катеринославщині були чоловічі гімназії і реальні училища. Станом на 1917 р. в губернії діяло 25 гімназій і 7 реальних училищ. Спочатку

діяльність гімназій регулювалася «Статутом гімназій і прогімназій відомства Міністерства народної освіти», затвердженого 19 листопада 1864 р. Метою гімназій визначалося надання юнацтву, яке в них виховувалося, загальної освіти і водночас його підготовка для вступу до університету та інших спеціальних навчальних закладів. Вони проголошувалися всестановими і загальнодоступними. За відмінністю предметів, які сприяли загальній освіті, і за відмінністю цілей гімназійного навчання, запроваджувались два типи гімназій: класичні та реальні. Гімназії, як класичні, так і реальні, мали однаковий термін навчання. Але, в основу навчальних планів класичних гімназій було покладено вивчення стародавніх мов, на які відводилась майже третина навчального часу, в реальних же викладалися переважно ті науки, які відповідали вимогам спеціальних вищих навчальних закладів [5, с. 168, 172].

Відповідно до Статуту створювалась дворівнева загальноосвітня система: чотирикласні прогімназії і семикласні гімназії. Варто підкреслити важливий аспект реформи: гімназії і прогімназії могли утримуватися як за рахунок уряду, так і за рахунок товариств, станів і приватних осіб, тим самим ліквідовувалася монополія держави на освіту [5, с. 168, 171].

Статут гімназій і прогімназій від 19 листопада 1864 р. був досить прогресивним і відповідав потребам модернізації країни. Проте, новий міністр народної освіти граф Д. А. Толстой, який прийшов на зміну ліберальному О. В. Головніну, був послідовним прихильником класичної освіти. За його наполяганням Олександр II 30 липня 1871 р. затвердив новий «Статут гімназій і прогімназій відомства Міністерства народної освіти», який узаконював класичну гімназію як основний тип середнього навчального закладу і діяв до 1917 р. Курс навчання в гімназії хоча номінально залишався семикласним, але фактично збільшувався на два роки, оскільки запроваджувався підготовчий клас, а сьомий клас розбивався на два роки. З 1875 р. запроваджувався офіційно VIII-й клас. З метою забезпечення більшої гнучкості у наданні освітніх послуг постановою міністерства 1874 р. дозволялося заснування як чотирикласних, так і шестикласних прогімназій [2, с. 86; 4].

Протягом 1872 – 1874 рр. була послідовно здійснена серія заходів міністерства народної освіти, спрямованих на утвердження основних принципів контрреформи, посилення централізації керівництва та контролю за діяльністю навчальних закладів: запроваджено єдині загальнодержавні програми, в яких закріплювався точний розподіл предметного матеріалу за класами й роками; видано нові правила про випробування в гімназіях; для посилення нагляду за напрямом виховання учнів введений інститут класних наставників запроваджено щоденники, куди заносилися негативні вчинки учнів, що слугувало матеріалом для характеристики їх поведінки; затверджено «Правила для учнів гімназій і прогімназій», що регламентували поведінку учнів у школі і поза школою,

порядок нагляду за ними, одночасно були затверджені «Правила про покарання учнів».

Другою складовою контрреформи чоловічої середньої освіти стало скасування реальних гімназій і створення взамін них реальних училищ, які мали задовольняти лише основні вимоги у сфері освіти «середнього промислового класу». Первісно вони розглядалися урядом як середні спеціальні навчальні заклади, тому «Статут реальних училищ» від 15 травня 1872 р. їх метою визначав надання «юнацтву, що вчиться в них, загальної освіти, пристосованої до практичних потреб і до набуття технічних пізнань». Управління ними, організація навчально-виховної роботи і все внутрішнє життя регламентувалося в основному Статутом гімназій і прогімназій 1871 р. Викладач, який виконував обов'язки інспектора училища, прирівнювався в правах до інспектора гімназії (інспектор міг бути тільки в реальному училищі з пансіоном) [6, с. 626].

В училищах встановлювався шестирічний термін навчання, причому п'ятий і шостий класи, відповідно до місцевих умов, поділялися на основне і комерційне відділення. При основному відділенні дозволялося створювати додатковий сьомий клас з трьома відділеннями: загальними, призначеними для підготовки вихованців у вищі спеціальні навчальні заклади, і професійними – з механіко-технічним та хіміко-технічним ухилами [6, с. 626 – 627].

Розвиток приватної ініціативи вимагав її відповідного правового регулювання. Державна рада 19 лютого 1868 р. затвердила зміни і доповнення до діючих узаконень про приватні училища, оформлене як Положення про приватні навчальні заклади. Приватні навчальні заклади поділялися на три розряди: училища вищого або I розряду (не менше 6-и класів); училища II розряду (не менше 3-х класів); училища III – інші I- та 2-класні училища, тобто до закладів I розряду належали гімназії, а до закладів II розряду – прогімназії. Приватні навчальні заклади були зобов'язані дотримуватися правил і програм, встановлених міністерством народної освіти і підпорядковуватися розпорядженням відповідного навчального округу. У законі зазначалося, що кращим приватним чоловічим училищам першого розряду, які наближалися за навчальним курсом до класичних гімназій, могла бути присвоєна, з затвердження міністра народної освіти, назва приватних класичних гімназій [1, с. 13 – 136; 3].

Список використаної літератури

1. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета об изменении и дополнении ныне действующих узаконений о частных училищах от 19 февраля 1868 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). – Собр. 2. – Отд. первое. – Т. XLIII. – СПб., 1873. – С. 134 – 136.
2. Высочайше утвержденный Устав гимназий и прогимназий

ведомства Министерства народного просвещения: именной указ Сенату от 30 июля 1871 г. // ПСЗРИ. – Собр. 2. – Отд. второе. – Т. XLVI. – СПб., 1874. – С. 85 – 99.

3. Гушина С.О. Законодавче регулювання приватних закладів освіти в Україні (XIX – поч. XX ст.) / С. О. Гушина. – Режим доступу : http://library.udpu.org.ua/library_files/psuh_pedagog_probl_silsk_shkolu/5/visnuk_37.pdf.

4. Об открытии прогимназий в четырех и шестиклассном составе от 8/20 июня 1874 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. – СПб, 1878. – Т.6. 1874 – 1876. – С. 352 – 380.

5. Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения, высочайше утвержденный 19 ноября 1864 г. // ПСЗРИ. – Собр. 2. – Отд. 2. – Т. XXXIX. – СПб., 1867. – С.167 – 179.

6. Устав реальных училищ, высочайше утвержденный 15 мая 1872 г. // ПСЗРИ. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. XLVII. – СПб., 1875. – С. 626 – 636.

Олена ФОРКУЦА

аспірантка кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ

АНАЛІЗ ПРОВЕДЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО АУДИТУ У ЗАКЛАДАХ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В 2019 р. ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ЯКОСТІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Без прориву до нової якості освіти неможливе досягнення конкурентоспроможності держави та вітчизняної економіки на світовому рівні, тому нам слід розглядати якість освіти як системну мету та засадничий принцип державної освітньої політики.

Забезпечення якісної освіти на всіх її етапах і рівнях – головне завдання сьогодення, яке має не лише педагогічний, але й соціально-економічний, політичний та управлінський аспекти.

За даними «Звіту про діяльність Державної служби якості освіти України за 2019 рік»: З метою розбудови та функціонування системи забезпечення якості освіти в Україні затверджено Порядок проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти (наказ МОН від 09.01.2019 № 17, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12 березня 2019 року за № 250/33221), в якому визначено механізм проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти (далі – ЗЗСО) [1].

Інституційний аудит передбачає оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти за чотирма напрямками: освітнє середовище закладу освіти, система оцінювання здобувачів освіти, педагогічна діяльність педагогічних працівників закладу освіти, управлінські процеси закладу освіти.

Зазначені напрями містять 15 вимог та 52 критерій, відповідно до яких відбувається оцінювання.

Метою проведення інституційного аудиту є оцінювання якості освітньої діяльності закладу освіти та вироблення рекомендацій щодо: підвищення якості освітньої діяльності та вдосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти; приведення освітнього та управлінського процесів у відповідність до вимог законодавства.

Слід зазначити, що на законодавчому рівні складовими системи забезпечення якості освіти є:

– система забезпечення якості в закладах освіти (внутрішня система забезпечення якості освіти);

– система зовнішнього забезпечення якості освіти;

– система забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти.

Інституційний аудит, як інструмент забезпечення «якості освіти» покликаний допомогти школам стати більш якісними і в подальшому сформулювати та підтримувати культуру якості освіти, що базується на прозорості, інноваційності та партнерстві всіх учасників освітнього процесу.

У Національній доктрині розвитку освіти України XXI ст. зазначено, що якість освіти є національним пріоритетом і передумовою національної безпеки держави, додержання міжнародних норм і вимог законодавства України щодо реалізації права громадян на освіту і те, що держава постійно здійснює моніторинг якості освіти, забезпечує його прозорість, сприяє розвитку громадського контролю [3].

У Законі України «Про освіту» вказано, що якість освіти – це відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом освіти та/або договором про надання освітніх послуг, а якість освітньої діяльності – рівень організації, забезпечення та реалізації освітнього процесу, що забезпечує здобуття особами якісної освіти та відповідає вимогам, встановленим законодавством та/або договором про надання освітніх послуг [2].

Так аналіз звіту служби якості освіти показує, що крім проведення аудиту закладів освіти, служба займалася і методичною роботою, зокрема, з метою допомоги закладам загальної середньої освіти у розбудові внутрішньої системи забезпечення якості освітньої діяльності та якості освіти Службою в рамках проекту «Розроблення системи забезпечення якості для шкільної освіти» за підтримки проекту «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE) підготовлено Рекомендації для побудови внутрішньої системи забезпечення якості освіти – «Абетка для директора».

Рекомендації ґрунтуються на запропонованих для інституційного аудиту вимогах та критеріях для оцінювання якості освітньої діяльності, управлінських процесів у закладі та охоплюють освітнє середовище,

управлінські процеси, якість педагогічної діяльності, систему оцінювання навчальних досягнень учнів. Адресуються керівникам та заступникам керівників закладів загальної середньої освіти, співробітникам органів управління освітою, педагогічним працівникам, викладачам та студентам педагогічних спеціальностей закладів вищої освіти.

Також службою у 2019 році за фінансової підтримки Фонду Чарльза Стюарта Мотта в рамках реалізації проєкту «Школа як осередок розвитку громади» видано посібник «Рекомендації до побудови внутрішньої системи забезпечення якості освіти: Абетка для директора» [1].

Щодо здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти щодо дотримання ними вимог законодавства про освіту, то за даними звіту Службою протягом 2019 року забезпечувався не лише ґрунтовний аналіз діяльності закладів освіти на предмет наявності подій, які містять ризик настання негативних наслідків у ході надання освітніх послуг, але й забезпечувалось право суб'єкта господарювання висловити свою позицію щодо позитивного або негативного впливу вимог законодавства на свою діяльність (вимоги, що мають найбільше адміністративне, фінансове або будь-яке інше навантаження). Крім того, під час проведення заходів державного нагляду (контролю) заклади освіти оцінювали професійний рівень посадових осіб Служби та їхню доброчесність (середня оцінка інспекторів Служби – 10,0).

Заходи державного нагляду (контролю) щодо дотримання вимог законодавства закладами освіти здійснювались в межах Річного плану, затвердженого наказом Служби від 27.11.2018 № 01-11/38, відповідно до якого здійснено 21 плановий та 17 позапланових заходів державного нагляду (контролю), а саме: у сферах дошкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти – 8 заходів державного нагляду (контролю), з яких 1 у плановому порядку (Золотопотіцький центр позашкільної роботи з учнівською молоддю Буцацького району Тернопільської області).

Реагуючи на звернення учасників освітнього процесу, проведено 7 позапланових перевірок (6 закладів загальної середньої освіти (у т. ч. 2 пілотні інституційні аудити) та 1 заклад дошкільної освіти). Щодо перевірок закладів загальної середньої освіти, протягом 2019 року виявлено тенденцію: практично у кожному другому перевіреному не вживаються належні заходи щодо створення безпечного освітнього середовища, вільного від насильства та булінгу (цькування), не оприлюднюється план заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню); не розроблено порядок реагування на доведені випадки булінгу (цькування).

У більшості перевірених ЗЗСО виявлено порушення вимог законодавства у частині зарахування та відрахування учнів, організації освітнього процесу та інформаційної відкритості (дотримання вимог статті 30 Закону України «Про освіту»).

У 40 % перевірених ЗЗСО встановлено порушення вимог законодавства в частині організації інклюзивного навчання, харчування учнів. Мають місце факти перевищення гранично допустимого навантаження на одного учня, порушення прав учнів на справедливе та об'єктивне оцінювання.

У кожному другому ЗЗСО освітні програми не відповідають вимогам статті 15 Закону України «Про освіту» [1].

У третини перевірених ЗЗСО матеріально-технічна та навчально-методична база не відповідає вимогам.

У закладі дошкільної освіти виявлено порушення вимог законодавства щодо: організації освітнього процесу; управлінської діяльності; розслідування нещасних випадків, що сталися з вихованцями під час освітнього процесу; невжиття заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькування); забезпечення своєчасного, об'єктивного та всебічного розгляду звернень громадян.

Крім того, в ряді закладів освіти встановлено факти порушень вимог законодавства щодо отримання, використання та обліку благодійних (добровільних) внесків і пожертв; недотримання педагогічними працівниками норм педагогічної етики.

За результатами проведених у 2019 році перевірок закладів загальної середньої, позашкільної і дошкільної освіти Службою ініційовано питання щодо усунення порушень вимог законодавства у діяльності закладів освіти, захисту прав і законних інтересів учасників освітнього процесу.

Таким чином, якість шкільної освіти не можна звужувати лише до здобуття тих чи інших компетентностей, адже освіту слід розглядати і як суспільну цінність та благо із потенційно потужним позитивним зовнішнім ефектом на віддалі певного часу, Служба управління якості освіти призначена допомагати закладам освіти підвищити її якість, сформуванню довіри суспільства, гарантувати якість освіти, та результати її діяльності за короткий термін її існування показують вже перші результати.

Список використаної літератури

1. Звіт про діяльність Державної служби якості освіти України за 2019 рік. URL : <http://sqe.gov.ua/index.php/uk-ua/zvity/1095-zvit-pro-dialnist-derzhavnoi-sluzhby-iakosti-osvity-ukrainy-za-2019-rik>.
2. Закон України «Про освіту». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
3. Національна доктрина розвитку освіти України // Освіта України. – 2002. – № 33. – 23 квітня. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

Руслан ХВАН,
*аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

1. Активізація реформування сучасної української державності в бік розвитку і вдосконалення демократичної правової державності детермінували процеси модернізації сучасної системи місцевого самоврядування (далі – МСВ) і актуалізували проведення муніципальної реформи в державі, що базується, насамперед, на децентралізації повноважень органів публічної державної влади щодо їх передачі на рівень публічної самоврядної (муніципальної) влади [1] (рівень МСВ) у вигляді власних (самоврядних) повноважень територіальних громад (далі – ТГ) і сформованих ними органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ).

Початок муніципальної реформи в Україні, що є невід’ємною частиною конституційної реформи в державі, став початком упровадження нових правових стандартів у сфері МСВ, серед яких виокремлюються основні завдання у вигляді формування функціонально ефективних, спроможних в управлінському і матеріально-фінансовому аспектах ТГ, що володіють фактичною, належною і реальною правосуб’єктністю, а також формування ефективно діючої системи МСВ на засадах децентралізації та субсидіарності в контексті надання ОМСВ належної і оптимальної компетенційної бази, що дозволить їм вирішувати актуальні питання місцевого значення від імені та в інтересах членів ТГ.

Проектом Концепції внесення змін до Конституції України [2], який 21 червня 2013 р. прийняла за основу Конституційна Асамблея, утворена у 2012 р. Президентом України [3], встановлювалось, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток ТГ, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку».

Однак треба розуміти, що сучасні процеси формування ефективного МСВ в Україні обумовлені цілим комплексом обставин суб’єктивної і об’єктивної властивості, що пов’язані, по-перше, з пострадянським минулим України, збереженням і наявністю управлінських стереотипів адміністративно-командної системи; по-друге, з пасивністю населення щодо участі в МСВ, відсутністю у нього відповідних вмінь та навичок з

використання великого позитивного потенціалу локальної демократії; по-третє, з відповідними труднощами щодо виконання положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [4], що базуються на якісно нових для нашої держави принципах і нормах європейського права і права ЄС, що регламентує і регулює процес європейської міждержавної інтеграції, заснований на підставах і цінностях внутрішньодержавних трансформацій системи МСВ з урахуванням, зокрема, таких принципів, як стабільність, дієвість і транспарентність діяльності демократичних інституцій, верховенство права, повага до прав людини і її основоположних свобод.

Отже, можна констатувати, що муніципальна реформа в Україні, з одного боку, концептуально ґрунтується на європейських принципах і стандартах формування ефективного МСВ, оптимально діючої системи його суб’єктів і органів, а з іншого – на необхідності фактичного і праксеологічного виконання складного системного комплексу завдань, що детермінують конституційно-правову модернізацію системи МСВ, яка супроводжується насамперед вибором його національної моделі, формуванням реального та дієвого інституту МСВ, забезпеченням децентралізації публічної влади, з її максимальним наближенням на локальному рівні функціонування соціуму до більшості ТГ та їх жителів, – задля формування, створення й підтримки локальної системи забезпечення сприятливого життєвого середовища людини на основі вирішення її життєвих устремлінь, екзистенційних потреб, інтересів, атитюдів.

2. З огляду на ці міркування можна стверджувати не тільки про об’єктивізацію потреби науково-теоретичного і практичного осмислення та наукового аналізу проблем, пов’язаних із здійсненням муніципальної реформи за умов реалізації державної стратегії зі вступу до Європейського Союзу, а також про необхідність науково-доктринального і організаційно-правового супроводження і забезпечення цього складного процесу, невід’ємною частиною якого виступає нормування, нормативізація і нормопроекування органами законодавчої і виконавчої влади в сфері муніципального управління і муніципальної діяльності. Наведені нормативно-технологічні засоби скеровані насамперед на визначення і легалізацію, а в перспективі і на легітимізацію населенням – членами ТГ, що виступають основним бенефіціаром муніципального реформування, правової природи і механізмів проведення муніципальної реформи, її спрямування, характеру, визначення суб’єктно-об’єктного складу, а також вирішення конкретних проблем організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи.

3. Враховуючи на складний та багатофакторний характер муніципальної реформи науковий і праксеологічний інтерес представляє дефінітивне визначення цієї важливої категорії соціального реформування. На жаль ні один з нормативних документів не містить такого визначення, навіть Концепція реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. № 333-р [5]. Хоча цей документ і визначає основні напрями муніципального реформування на сучасному етапі, включаючи проблеми, які потребують розв'язання; шляхи і способи розв'язання проблем; принципи реформування МСВ та територіальної організації влади; завдання реформи, – тобто, документ, що охоплює стратегію і тактику саме муніципальної реформи, – він також не містить профільного визначення. Разом з тим, спроби дефінітивного визначення категорії «муніципальна реформа» сприймаються на рівні доктрини муніципального права або муніципального управління. На наш погляд, достатньо успішною в цьому напрямку є спроба дослідниці Ю. В. Камардіної, яка визначає профільну реформу як певний комплекс законодавчих і організаційних заходів, обумовлених суспільними потребами формування сучасної системи МСВ за європейськими стандартами та принципами, на основі узагальнення існуючих теоретичних підходів, законодавчих та інших нормативно-правових актів у таких праксеологічних аспектах, як форма, зміст і суть [6, с. 15]. Отже, автор визначає: а) нормативну основу реформи – законодавчі заходи; б) її управлінську основу – організаційні заходи; в) її телеологічну основу – формування сучасної системи МСВ; г) її міжнародно-правові настанови – реформа відбувається за європейськими стандартами та принципами; г') її доктринальну основу – що становлять узагальнені існуючі теоретичні підходи до розуміння реформи; д) її архітектонічну основу – праксеологічні аспекти, що складають форму, зміст і суть муніципальної реформи. При всьому позитиві такого формулювання, в ньому не міститься визначення суб'єктно-об'єктного складу профільної реформи, що надає йому характер суто технологічно-функціонального документу, що не несе в собі ані персоніфікації, ані предметної нормозастосовчої основи.

Вирішення наведених проблем, безумовно, посилить теоретичну і праксеологічну базу муніципальної реформи в Україні, підвищить рівень її організаційно-правового супроводження і забезпечення.

Список використаної літератури

1. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак / М. О. Баймуратов // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 4 – 11.
2. Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] // Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. – Режим доступу : <http://cau.in.ua>
3. Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17 травня 2012 року №328/2012 // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>

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

5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

6. Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження / Ю. В. Камардіна: Дис.... канд. юрид. наук Спеціальність 12.00.02. – К., 2020. 266 с.

Євгенія ШИПЦІНА

аспірантка кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

Системне бачення в контексті публічного управління загальною середньою освітою інституцій державного управління, місцевого самоврядування і громадянського суспільства, що діють на рівноправних партнерських засадах, задля задоволення потреб на основі закону і мінімальних витрат, сприяють актуалізації питання організаційно-правових засад в публічному управлінні загальною середньою освітою в громадах та регіонах.

Діяльність органів публічного управління на місцевому та регіональному рівнях має бути автономною, згідно правових засад, що відображені у статтях:

– стаття 5 Закону України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX від 16 січня 2020 (далі – Закон) прописано, що державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

– стаття 53 підтверджує, що до органів управління у сфері загальної середньої освіти належать: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки

Крим; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування.

– у статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 зазначено: сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [3];

– організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», але у статті 71: органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Організаційно-правові засади діяльності органів публічного управління в системі загальної середньої освіти, характеризуються невизначеністю, адже немає чіткого розмежування повноважень та підпорядкованості на регіональному та локальному рівні, це відображено в статті 2 Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року (далі – Закон) де прописано, що суб'єкт освітньої діяльності має право самостійно приймати рішення з будь-яких питань у межах своєї автономії, визначеної цим Законом, спеціальними законами та/або установчими документами, зокрема з питань, не врегульованих законодавством [1]. Але у статті 36 Закону України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX від 16 січня 2020 року (далі – Закон) зазначено, що управління закладом загальної середньої освіти здійснюють: засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган; керівник закладу освіти; педагогічна рада; вищий колегіальний орган громадського самоврядування закладу освіти [2]. З огляду на вищезазначене, можна припустити, що ефективна управлінська діяльність може ґрунтуватися лише на спільних цілях та партнерських засадах, при чіткому розмежуванні управлінської діяльності та відповідальності: засновником у зовнішньому середовищі, а суб'єктом – внутрішньому.

Діяльність інститутів публічного управління у сфері загальної середньої освіти об'єднана спільною метою: заощадити кошти громади та підвищити якість освіти, тому прагнення до оптимізації шкільної мережі є цілком зрозумілими, але згідно статті 4 Закону України «Про

освіту» (далі – Закон) право на безоплатну освіту забезпечується для здобувачів дошкільної та повної загальної середньої освіти – за рахунок розвитку мережі закладів освіти всіх форм власності та їх фінансового забезпечення у порядку, встановленому законодавством, і в обсязі, достатньому для забезпечення права на освіту [1]. Тим самим виникає наступна проблема, бо «розвиток» та «оптимізація» не є тотожними, адже оптимізація не сприяє розвитку громади, а навпаки загострює проблему діяльності та комунікації інститутів публічного управління.

Таким чином, якісна та ефективна взаємодія органів виконавчої влади всіх рівнів у сфері загальної середньої освіти для досягнення визначених цілей в умовах децентралізації та реформування системи публічних відносин має бути побудована на розмежуванні прав, обов'язків та повноважень здійснюваних в межах організаційно-правової діяльності з визначеними межами відповідальності.

Список використаної літератури

1. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII– Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
2. Закон України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX від 16 січня 2020 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

СЕКЦІЯ 5

Правові основи формування та реалізації національної антикорупційної політики

Олександр АКІМОВ,

*д.держ.упр., доцент, Заслужений економіст України,
начальник відділу правового забезпечення,
Національна служба посередництва і примирення*

CORRUPTION RISKS IN PROCUREMENT

In October 2020, the Verkhovna Rada of Ukraine registered the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine» On Public Procurement «To Prevent Customer Abuse when Disclosing Information and on the Rights of Procurement Participants» (hereinafter referred to as the draft Law). According to the explanatory note, the draft Law was developed in order to protect the rights and interests of all persons taking part in the procurement procedure, as well as to expand the list of information and documents that are necessarily published by the customer on the web portal of the Authorized Body. So, taking into account the above, the draft Law provides for the introduction of two key amendments to the Law of Ukraine «On Public Procurement», in particular: a) on the obligation of the customer to publish all the estimate documentation in the event of the purchase of works (services) for repair (construction); b) on the granting of the right to participate in the consideration of the complaint to the participant determined by the decision of the customer as the winner (admitted by the decision of the customer to the auction), if such a decision is appealed by another entity. Now, thanks to the procurement reform in Ukraine, procurement procedures are carried out electronically through the public procurement system ProZorro, which is designed to ensure that corruption is minimized. At the same time, the introduction of e-procurement makes it difficult, but does not completely exclude the possibility of corruption risks during public procurement.

The provisions of the Law of Ukraine «On Public Procurement» [1] establish the obligation of customers to publish the procurement agreement and all annexes to it within three working days from the date of its conclusion. Estimated documentation is one of the main documents that determines the estimated cost of construction or repair of a planned project – an object, structure, road or part thereof. It is the estimate documentation and its estimated part that detail the construction costs that the contractor must comply with when executing the contract for the purchase of repair (construction) works (services).

We analyzed the contracts for the purchase of repair (construction) works (services) published by customers in the electronic public procurement system

ProZorro during October 2020, the price of which amounted to more than UAH 40 million. So, according to the results of the analysis, it was found that more than 45 % of cases, customers avoided the publication of estimate documentation.

Thus, information from the electronic public procurement system confirms that in repeated cases, customers evade publishing the estimate documentation of the contract, instead posting in ProZorro other, much less «informative» annexes to the contract – cost calculations, summary estimates, price agreement protocols, scope of work, to be completed, financing plans and other general calculations that do not contain detailed information about the cost of building materials, as well as the cost of their delivery. This makes it impossible to fully assess customers' compliance with the principles of maximum economy, efficiency and proportionality in the use of budget funds.

It should also be borne in mind that, despite the legal mechanisms provided for by the current legislation of Ukraine, guaranteeing the right of everyone to access information held by subjects of power and other administrators of public information (in particular, they are enshrined in Article 34 of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Information» , as well as in the Law of Ukraine «On Access to Public Information»), so judicial practice shows that unscrupulous customers in repeated cases refuse to provide estimate documentation for the performance of works (services) for repair (construction) at the request of subjects [2 – 6].

It should be noted that the drafters of the draft Law proposed amendments to Article 10 of the Law of Ukraine «On Public Procurement», which obliges customers of work (services) for repair (construction) to upload all estimate documentation to the web portal of the Authorized Body in case of purchase of work (services) for repair (construction) within three days from the date of the conclusion of the contract.

Thus, we can conclude that the revealed tendency of customers' evasion in publishing estimate documentation contradicts the principles of public procurement, which are regulated by the Law of Ukraine «On Public Procurement», in particular, the principles of openness and transparency at all stages of procurement, as well as prevention of corruption and abuse. The lack of such information in the public domain on the web portal of the Authorized Body limits control over the quality of contract execution, its cost, as well as the potential overstatement of construction materials, work, etc., creates conditions for the spread of corrupt practices. Considering the above, we can state that the proposed amendments to the Law of Ukraine «On Public Procurement» are aimed at minimizing corruption risks and are designed to strengthen public control over the conduct of procurement procedures and the use of budget funds. The adoption of amendments to the draft Law will prevent unscrupulous customers who deliberately hide separate annexes to contracts containing important information on the volume and cost of materials under contracts for the purchase of repair (construction) works (services).

List of references

1. About public procurement. Law of Ukraine dated December 25, 2015 № 922-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua.
2. Akimov O. O. Corruption as a threat to the economic security of Ukraine. Implementation of the state anti-corruption policy in the international dimension: Materials of the III Intern. scientific and practical. Conf., 7 Dec. 2018, Kiev: at 2 pm / [Editorial board: V. V. Cherney, S. D. Gusarev, S. S. Chernyavsky and others]. – Kiev: Nat. acad. int. cases, 2018. – Part 2. 22 – 25.
3. Akimov O.O. Psychological aspects of manifestations of corruption in public administration. Public administration: theory and practice. – 2014. – № 1. 181–188.
4. Akimov O. Legal analysis of the system of preventing and combating corruption in the state administration of Ukraine. Analytics and power: zhurn. Expert analyst. materials and sciences. pr. Institute of problems. state ex. and local local government / Nat. acad. state ex. under the President of Ukraine. – K. : NAGU, 2014. – № 10. 139 – 146.
5. Akimova L.M. The mechanism of state management of ensuring economic security in Ukraine: monograph / L.M. Akimova. – K. : Center for educational literature, 2018. – 323 p.

Список використаної літератури

1. Про публічні закупівлі. Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua.
2. Акімов О. О. Корупція як загроза економічній безпеці України / О. О. Акімов // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., 7 груд. 2018 р., Київ : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – Ч. 2. – С. 22 – 25.
3. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О. О. Акімов // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 181 – 188.
4. Акімов О. Правовий аналіз системи запобігання і протидії корупції в державному управлінні України. / О. О. Акімов // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2014. – № 10. – С. 139 – 146.
5. Акімова Л. М. Механізм державного управління забезпеченням економічної безпеки в Україні : монографія / Л. М. Акімова. – К. : Центр учбової літератури, 2018. – 323 с.

Людмила АКИМОВА,

*д.держ.упр., професор,
заслужений працівник освіти України,
професор кафедри фінансів та економічної безпеки,
Національний університет водного господарства
та природокористування*

ANALYSIS OF CORRUPTION RISKS IN STATE BODIES

The regulatory and legal framework and its implementation by the National Agency for the Prevention of Corruption and other state authorities show several positive trends: a) In general, there is a complete package of methodological documents required for assessing corruption risks (hereinafter also «ROC») in the activities of government bodies, state-owned companies, as well as private sector companies; b) The regulatory and legal framework in this area has been working only for the second year, despite this, a sufficiently high level of conformity of assessments of corruption risks at the level of central executive authorities has been demonstrated based on representative results.

Obviously, on about 12 pages of the Methodological Recommendations for the preparation of anti-corruption programs of government bodies (hereinafter, also «AK programs»), a certain number of generally technical issues could be improved, because the document is only two years old, and initially it can still be considered «Alive». The analysis of such moments is set out in our recommendations as part of its study.

The effectiveness of OCD is much more limited by three external factors: a) If the authorities are unwilling to conduct OCD, the National Agency for the Prevention of Corruption can do little about it. It would be naive to believe that one agency will be able to streamline all government bodies in this area of jurisdiction properly. Despite the threatening corruption in Ukraine, many high and low-level officials would essentially «cut off the hand that feeds them» if ROC were properly conducted and disclosed the real (actual) corruption risks; b) The regulatory framework sets its own limits. The Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» [1] (hereinafter also «ZPK») does not provide for any deadlines or effective sanctions for the heads of state authorities or state enterprises. Even a rigid legal framework could never «compel» public authorities to conduct proper corruption risk assessments. The result of OCD is quite mild in nature and controversial, and it is almost impossible to formalize it in the form of a disciplinary or similar offense. In addition to all of the above, detailing the obligations of public authorities in the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» could increase the responsibility of their leaders (by introducing the instructions of the National Agency for the Prevention of Corruption in accordance with part two of Article 12 of the ZPK); c) Given that the assessment of corruption

risks existed in As a formal requirement within the anti-corruption regulatory framework for many years prior to 2014, such an assessment was never carried out in practice, but rather a «copy and paste» method. Thus, the perception of corruption risks by civil servants (and citizens) is the same as that of corruption, and their assessment is the same as investigations by law enforcement agencies.

Given the above external constraints, the progress made by the National Agency for the Prevention of Corruption in such a tight timeframe can be commended. It is obvious that the level of internationalization (absorption) of OCD processes in government bodies differs significantly. The following main areas where donors could support the National Agency for the Prevention of Corruption in order to improve the ROC system can be identified: their minimization (as the success of several countries in this direction shows) b) Ease of use and consistency (uniformity) of the Methodological Recommendations should be strengthened, improved or supplemented with new documents of a legislative (regulatory) nature to further define didactic attitudes (structure, content, register of keywords, diagrams, synopses, key technical issues, readable language and thought, etc.); c) During the first year of its operation, the National Agency for the Prevention of Corruption generally provided consulting support and conducted a desk study of reports on the results of assessing corruption risks. From now on, the National Agency for the Prevention of Corruption can expand its personnel and organizational capacity to cover the following aspects: 1) Conducting in-depth quality checks of R&D projects (analysis of draft reports based on the results of assessing corruption risks for their compliance with formal requirements, reliability, and also, they provide only a limited picture of what corruption risks can really be); 2) Carrying out its own R&D work in priority areas (to minimize the risk of «conflict of interest» in government agencies that assess corruption risks through self-assessment); 3) Developing the ability to assess sectoral risks by training employees to identify these sectoral risks and developing lists of these sectoral risks for ROC.

In addition to everything mentioned above, there is a certain request for donor support from individual authorities for their ROC. It should also be remembered that corruption risk assessments have their own limitations, given that stakeholders may lack the will to conduct them. Most likely, the ROC will also be unable to help informal networks of political elites attracted to large corruption schemes. Moreover, a lack of human or budgetary resources can often slow down reform efforts. Despite this, the ROC keeps the necessary level of awareness and discussion about the existing corruption risks. Moreover, OCD allows you to gradually move forward, albeit in small steps, because the impact of such an assessment may not be noticeable immediately. In general, it is worth considering the possibility of attracting donor support for the proposed future initiatives above.

Thus, based on the results of the generalization of the identified corruption

risks, it should be noted that state authorities today are trying to pay attention to a proper analysis of the external environment when conducting risk assessments and to identify corruption vulnerabilities in their activities. At the same time, unclear definitions and descriptions of identified external corruption risks, their factors and measures to eliminate them should be attributed to the significant shortcomings of the reports of some public authorities, compiled based on the results of the assessment of corruption risks and included in anti-corruption programs. Vague formulations of identified external corruption risks, their factors and measures to eliminate them in the anti-corruption program of a public authority may indicate a formal approach to assessing corruption risks in government bodies, and as a result, this prevents a complete and qualitative analysis of corruption vulnerabilities of the body's activities. Despite the fact that the practice of preparing and approving anti-corruption programs has been normatively introduced and has been fully functioning in Ukraine since 2018, the results of summarizing the proposals of the authorities regarding external corruption risks, which consist in the imperfection of regulatory legal acts, indicate the formal approach of the subjects of approval in assessment of the corruption vulnerability of their activities. The National Agency for the Prevention of Corruption is not directly involved in the assessment of corruption risks, which is carried out by the subjects before the adoption of anti-corruption programs. The instruments of influence of the National Agency for the Prevention of Corruption, provided for in Art. 12 of the Law, is the possibility of inconsistencies in the anti-corruption program with the provision of mandatory proposals and comments, the conduct of scheduled and unscheduled inspections of state bodies, in particular regarding compliance with Art. 19 of the Law «On the Prevention of Corruption», as well as the possibility of introducing binding orders on violation of legal requirements regarding ethical behavior, prevention and settlement of conflicts of interest, other requirements and restrictions provided for by the Law, protection of whistleblowers.

List of references

1. Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» dated October 14, 2014 № 1700-VII. URL: zakon.rada.gov.ua.
2. Akimov O. O. Corruption as a threat to the economic security of Ukraine. Implementation of the state anti-corruption policy in the international dimension: Materials of the III Intern. scientific and practical. Conf., 7 Dec. 2018, Kiev: at 2 pm / [Editorial board: V. V. Cherney, S. D. Gusarev, S. S. Chernyavsky and others]. – Kiev: Nat. acad. int. cases, 2018. – Part 2. 22 – 25.
3. Akimov O.O. Psychological aspects of manifestations of corruption in public administration. Public administration: theory and practice. – 2014. – № 1. 181 – 188.
4. Akimov O. Legal analysis of the system of preventing and combating

corruption in the state administration of Ukraine. Analytics and power: zhurn. Expert analyst. materials and sciences. pr. Institute of problems. state ex. and local local government / Nat. acad. state ex. under the President of Ukraine. – K. : NAGU, 2014. – № 10. 139 – 146.

5. Akimova L. M. The mechanism of state management of ensuring economic security in Ukraine: monograph / L. M. Akimova. – K.: Center for educational literature, 2018. – 323 p.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL : zakon.rada.gov.ua.

2. Акімов О. О. Корупція як загроза економічній безпеці України / О. О. Акімов // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., 7 груд. 2018 р., Київ : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – Ч. 2. – С. 22 – 25.

3. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О. О. Акімов // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 181 – 188.

4. Акімов О. Правовий аналіз системи запобігання і протидії корупції в державному управлінні України. / О. О. Акімов // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2014. – № 10. – С. 139 – 146.

5. Акімова Л. М. Механізм державного управління забезпеченням економічної безпеки в Україні : монографія / Л. М. Акімова. – К. : Центр учбової літератури, 2018. – 323 с.

Олександр БИРКОВИЧ

к.ю.н., доцент, доцент кафедри

теорії та історії держави і права

ДВНЗ Ужгородський Національний Університет

СУДОВА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАД СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Український народ здобув незалежність і прагне добитись реального цивілізованого європейського рівня життя. Ми живемо географічно в центрі Європи, але поки що рівень суспільно-політичного життя українців віддалений від країн Європейського Союзу. Незалежний період розвитку нашої держави після Помаранчевої революції та революції Гідності свідчить про те, що курс на євроінтеграцію потребує не тільки прийняття законів, але й реальне втілення прийнятих законів в життя українського

суспільства. Причин і проблем можна наводити дуже багато, але суть залишається одна – судова влада повинна функціонувати прозоро і незалежно, задовольняючи реальні потреби громадян України.

Актуальними залишаються питання судової влади в системі поділу влад в сучасній Україні. Поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову – є головною ознакою правової держави. Правовими механізмами, які забезпечують реальний поділ влади, виступає система стримувань і противаг, у якій кожна гілка влади є незалежною й самостійною.

Так, О. Миланко зазначив, що Декларацією про державний суверенітет України проголошено розмежування законодавчої, виконавчої та судової влади, що є одним із фундаментальних принципів існування України як правової держави. Парламент України 22 квітня 1992 року схвалив Концепцію судово-правової реформи в Україні, якою визначено основні принципи судово-правової реформи, порядок формування судової влади, соціальний захист суддів, фінансування і матеріально-технічне забезпечення діяльності судової влади та інші питання [1].

У Концепції судово-правової реформи в Україні наголошувалося на необхідності шляхом ефективного розмежування повноважень гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої та виконавчої влади. Були поставлені завдання реалізувати демократичні ідеї правосуддя, які вироблені світовим досвідом та необхідності створення системи законодавства про судоустрій, яке повинно забезпечити незалежність судової системи, здійснити спеціалізацію судів та гарантувати право громадян на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом. Всі органи, які виконували деякі судові функції, скасовувались в Україні. Було визначено головне, що судова влада – це система незалежних судів які в порядку, встановленому законом, здійснюють правосуддя.

З метою регулювання діяльності судової влади Верховна Рада України прийняла два Закони України «Про судоустрій України» 7 лютого 1992 р. та «Про статус суддів» 15 грудня 1992 р. Отже, професійні судді й залучені у передбачених законом випадках для здійснення правосуддя представники народу є носіями судової влади в Україні, які здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади. 8 липня 2020 року прийнятий Закон України «Про судоустрій та статус суддів» в якому ст. 1 зазначено: «ч. 1. Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом. ч. 2. Судову владу реалізують професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур. ч. 3. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції». Звертаємо увагу на те, що ст. 3 встановлено, що : «Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції» [2].

Важливе значення у становленні судової влади має Конституційний договір від 8 червня 1995 року «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України» який вперше в законодавстві України закріпив засади поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову [2].

Парламент України 28 червня 1996 року прийняв Конституцію України яка стала другим етапом судово-правової реформи. Конституція України по-новому визначила місце і роль судової влади в системі державної влади. У ст. 6 Конституції України закріплено принцип правової держави, за яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Цим конституційним положенням визначено місце судової влади як рівноправної та самостійної поряд із двома іншими гілками державної влади – законодавчою та виконавчою. Отже, в умовах поділу жодна її гілка не може претендувати на пріоритет щодо іншої, жодна з них не може претендувати на пріоритет щодо іншої, жодна з них не може виходити за межі своєї компетенції і втручатись у сферу діяльності іншої.

В Україні був створений Конституційний Суд України до повноважень якого належить офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Саме Конституційний Суд України вирішував проблеми функціонування апарату держави та ролі системи стримувань і противаг в організації державної влади в Україні. Звертаємо увагу на те, що виконавча й судова влада підкоряються чинним законам, які є продуктом законодавчої влади й лежать в основі виконавчої діяльності та правосуддя. Відповідно до п. 3 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів, унаслідок чого формується правове поле для діяльності судової влади, створюється нормативно-правова база, яка регламентує організацію судової системи й порядок діяльності судів. Тільки законами України, прийнятими Верховною Радою України, визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів (п. 14 ст. 92 Конституції України).

Суд, судова влада і правосуддя – поняття хоча і не тотожні, але взаємопов'язані: судова влада реалізується у правосудді, а правосуддя здійснюється тільки судом. Однак, більшість дослідників судової влади кваліфікують її як сукупність судів, що здійснюють правосуддя. Це розуміння терміну «судова влада», на думку доктора юридичних наук Ю. М. Грошевого, є доречним, але вживається звичайно для визначення місця судів серед інших державних органів при характеристиці устрою судової системи та основ її діяльності. В іншому розумінні, судову владу ототожнюють із методами її реалізації – правосуддям. Разом із тим, поняття «судова влада» і «правосуддя» є близькими, але не тотожними [4].

На нашу думку важливою є розуміння сутності і місця судової влади

в державі у спільній праці Ю. М. Грошевого та І. Є. Марочкина, які розглядали судову владу як специфічну гілку державної влади здійснювану уповноваженими на те державними органами – судами, завдання якої розв'язання правових конфліктів, здійснення судового контролю [4; 6]. Ми погоджуємось із дослідженнями Р. Ф. Гринюка в яких він вказує, що зараз ми свідомо використовуємо поняття «судова влада», а не тільки терміни «судова система» чи «система судових органів», оскільки у правовій державі має існувати якраз така влада, як є рівною виконавчій і законодавчій владі і має у суспільстві такий самий рівень авторитету й ті ж можливості щодо реалізації власних функцій [6].

В «Юридичній енциклопедії» судова влада визначається як одна з гілок державної влади, основним завданням якої є здійснення правосуддя. В сучасному розумінні судова влада на національному рівні є функцією державної влади, вона здійснюється в інтересах усього суспільства й виступає однією з форм реалізації державного суверенітету [7].

На підставі наведеного історичного аналізу місце та роль судової влади в теорії поділу влад можна стверджувати, що державну владу, в тому числі судову, здійснюють відповідні державні органи – які постійно реформуються та змінюються, а тому природними є постійні зміни удосконалення судової влади в Україні.

Однак, хочеться звернути увагу на те, що очевидними залишаються те, що процедури формування складу Конституційного Суду України, утворення та діяльність судів, призначення суддів згідно діючого законодавства в Україні – є занадто політизованим. Тому, без «реальних» ефективних законодавчих змін у судовій владі України, які б відображали основний принцип незалежності судової гілки влади від інших гілок влади, повноцінне демократичне правове громадянське суспільство у сучасній Українській державі є неможливим.

Список використаної літератури

1. Миланко О. Судово-правова реформа в Україні // Юридичний вісник України. – 26 березня – 1 квітня 2005 р. – № 12 (508) . – С. 1, 6 – 7.
2. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2011. – № 41 – 42, № 43, № 44 – 45. Ст. 529.
3. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Грошевий Ю. Проблеми удосконалення законодавства, що регулює кримінально-процесуальну діяльність // Вісник академії правових наук України. – 2003. – № 2 (33) – № 3 (34). – С. 688.
5. Марочкин І.Є. Організація судової влади в Україні : навч. посіб. /

І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий, Л. М. Москвич, І. О. Русанова; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х. : Право, 2009. – 184 с.

6. Гринюк Р.Ф. Судова влада як фундаментальний чинник становлення правової держави в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 2 (40). – С. 29.

7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ю. С. Шемшученко (гол. редк.) та ін. – К., 2003. – Т. 5. – С. 699.

Наталія ВІНОГРАДОВА, к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри публічного управління та митного
адміністрування УМСФ

Олег ПАНАХІ

аспірант кафедри публічного управління
та місцевого самоврядування УМСФ

Антон КРАЄВИЙ

аспірант кафедри публічного управління
та місцевого самоврядування УМСФ

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Високий рівень корупції в Україні, що притаманний передусім публічній політико-управлінській сфері, свідчить про відсутність дієвої інституційної системи та ефективних інституціоналізованих практик протидії та запобігання корупційним проявам. Безумовно, останнім часом в Україні здійснено значну роботу щодо створення інституційного підґрунтя для подолання такого негативного явища як корупція. Зокрема, у 2014 р. було прийнято новий Закон України «Про запобігання корупції», розроблена та запроваджена законом України державна Антикорупційна стратегія на період 2014 – 2017 рр., упродовж останніх п'яти років була створена ціла система спеціалізованих антикорупційних органів, запроваджена електронна система декларування доходів суб'єктів декларування та моніторинг способу їх життя тощо. Такі інституційні зміни на державному рівні призвели й до відповідних змін в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування.

Так, у структурі центрального апарату Держмитслужби було утворено уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції – Відділ у сфері запобігання, виявлення та протидії корупції. Необхідно відзначити, що за ініціативою відділу у Держмитслужбі було створено Комісію з оцінки корупційних ризиків (наказ Держмитслужби від 03.01.2020 № 1 «Про початок роботи з оцінки корупційних ризиків») [1]. В результаті проведеної роботи Комісією з оцінки корупційних ризиків

у Державній митній службі України під головуванням Відділу було розроблено, а згодом керівництвом Держмитслужби затверджено методологію виявлення та проведення аналізу корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, скоєних працівниками Держмитслужби, здійснено роботу щодо ідентифікації корупційних ризиків та підготовки антикорупційної програми Держмитслужби:

– ідентифіковано та описано корупційні ризики (загальна кількість – 31), які можуть міститися в функціях і завданнях Держмитслужби;

– проведено оцінку корупційних ризиків за критеріями ймовірності виникнення та можливими наслідками, визначено пріоритетність корупційних ризиків за кількісним рівнем;

– визначено чинники корупційних ризиків та заходи із усунення (зменшення) рівня корупційних ризиків.

Вперше у 2020 році Держмитслужбою України було підготовлено проєкт «Антикорупційної програми Державної митної служби України на 2020 – 2022 роки» (наразі відбувається його обговорення на офіційному веб-сайті ДМСУ) [2]. Важливо, що виявлені та систематизовані корупційні ризики увійшли складовою частиною до цієї програми, що, на наш погляд, значною мірою має впливати на ефективність превентивних заходів у подоланні корупції в системі Держмитслужби.

Крім того, Відділом у сфері запобігання, виявлення та протидії корупції Держмитслужби протягом січня-листопада 2020 року в межах компетенції, визначеної антикорупційним законодавством та положенням про структурний підрозділ Держмитслужби було розглянуто 72 повідомлення щодо можливих корупційних дій співробітників Держмитслужби та її територіальних органів. Як результат розгляду таких повідомлень було ініційовано проведення 8-ми внутрішніх перевірок та застосовано 2 заходи дисциплінарного впливу. Також проведено 12 індивідуальних та 10 загальних профілактичних заходів. Ще 258 заходів були вжиті Відділом у сфері запобігання, виявлення та протидії корупції Держмитслужби, із залученням територіальних підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, щодо врегулювання конфлікту інтересів у працівників Держмитслужби. Значну увагу співробітники Відділу приділяють й питанню своєчасного подання декларацій суб'єктами декларування: згідно поведеної перевірки факту неподання або несвоєчасного подання декларації за 2019 рік працівниками (колишніми працівниками) центрального апарату та територіальних органів Держмитслужби було виявлено лише 30 фактів неподання або несвоєчасного подання декларацій у 8 з 18 митниць Держмитслужби, що становить 0,3 % від фактичної чисельності посадових осіб Держмитслужби. Повідомлення по вказаним порушенням згідно з частиною 2 статті 49 Закону України «Про запобігання корупції» направлена до Національного агентства з питань запобігання корупції [1].

Однак, не применшуючи значення проведеної роботи Держмитслужбою щодо запобігання корупції, хочемо зауважити, що інституційні трансформації, які відбуваються в публічному управлінні, віддзеркалюють не лише зміни усередині системи політико-адміністративного управління, але й значною мірою тенденції розвитку суспільних відносин. При цьому, суспільні відносини, у багатьох випадках, значно випереджають розвиток політико-адміністративної системи. Яскравим прикладом такої ситуації можуть бути події революції Гідності: громадянське суспільство «визріло» до неприйняття тотальної корупції, відстоювання цінностей справедливості, законності, до самопожертви заради національних інтересів. Проте, політико-адміністративна система, об'єктивно будучи неповороткою, інертною, незацікавленою в реальних модернізаційних змінах, спрямувала суспільні трансформаційні процеси не на зміну традиційного імперативу існуючого інституційного комплексу (пріоритетність інтересів та цілей державно-олігархічних кіл), а на створення його нового інституціонального дизайну, зокрема й у сфері запобігання корупції. Однак, створення нових інституцій, і навіть нового нормативного поля особливо не вплинули на ефективність антикорупційних заходів, у цій сфері не відбулося якісних змін.

Чому так сталося? Вважаємо, що на сьогодні в Україні функціонують паралельно дві інституціональні моделі: реальна та тіньова, причому, на жаль, реальна наразі підпорядкована впливам тіньової. Не секрет, що в «тіні» в Україні перебуває практично третина економіки. Рішення, які приймаються у формі нормативно-правових актів і становлять інституційні засади функціонування соціально-економічної системи суспільства, приймаються в інтересах відповідних олігархічних кіл таким чином, що попри задекларовані цінності боротьби з корупцією відбувається реальне збереження системи диференційованого ставлення органів публічної влади до бізнесу, в основу якої покладено механізми прямої (персоніфікованої) взаємодії та надання преференцій окремим бізнес-структурам (передусім наближеним до провладних політичних сил). У такій взаємодії влади та бізнесу в Україні домінують передусім неформальні інститути, зокрема такі, як корупція, тіньова економіка, непотизм, клієнтизм, що в результаті стає суттєвою перешкодою для запровадження чітких правил та норм взаємодії бізнесу та влади. Очевидно, що така взаємодія є забюрократизованою, малоефективною, і не лише через відсутність прозорості та справедливості у прийнятті державно-управлінських рішень, але й передусім через низький рівень взаємної довіри. Наголошуємо, – взаємної довіри. Адже рентоорієнтована поведінка бізнесу та намагання інтегруватися безпосередньо у владу з метою розширення власного бізнесу (особливо це стосується так званих олігархів) також нівелює довіру у цих відносинах через низький рівень соціальної відповідальності бізнесу.

Отже, наразі залишається актуальним формування дієвої

інституційної системи, здатної забезпечувати ефективну взаємодію влади та бізнесу в Україні, в основу якої мають бути покладені чітко встановлені правила та норми їх регуляції. При цьому важливим є не стільки формальне виконання бюрократичних правил і процедур, скільки формування таких норм та правил, які отримали визнання широких верств населення в процесі проведення громадських слухань, обговорень, тощо. Оскільки успішність трансформації інститутів (у нашому випадку антикорупційної системи) значною мірою залежить саме від загальної підтримки та схвалення цілей та цінностей тих змін, що започатковуються органами публічної влади.

1. Діяльність Відділу у сфері запобігання, виявлення та протидії корупції Держмитслужби. – URL : <https://customs.gov.ua/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi>.

2. Антикорупційна програма Державної митної служби України на 2020 – 2022 роки : проєкт. – URL : <https://customs.gov.ua/proiekt-antikoruptsiinoyi-programi-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini-na-2020-2022-roki#scrollTop=0>

Алла ЛИСАЧОК

аспірант кафедри менеджменту

ЛРІДУ НАДУ

ОСНОВНІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ

В сучасних умовах господарювання та становлення української економіки в глобалізаційних процесах, впровадження та реалізації реформ виокремлює з загального контексту проблематики, котра наявна при реалізації того чи іншого напрямку діяльності, проблему чіткої та врегульованої діяльності органів публічної влади, які забезпечують законність та правопорядок в країні, стежать за доцільністю та потоками грошових надходжень в країну, а зокрема за легальністю отриманих коштів. Станом на сьогодні чільне місце серед проблем, котрі наявні в економічному та правовому полі розвитку України посідає саме процес запобігання та протидії корупції, а також і інші правопорушення не лише на національному, але й на регіональному рівні. Ми розуміємо, що дана проблема є надзвичайно актуальною оскільки, саме така складова як корупція створює загрозливе середовище, в якому не можливо досягнути стійкого та стабільного розвитку економіки країни, а також створює загрозу національній безпеці країни.

Якщо національна безпека країни не має стійкого стану, то відповідно

до цього порушується нормальна робота її основних компонентів (економічної, інвестиційної, військової, фінансової, продовольчої і т.д.), а процеси взаємодії між даними компонентами в межах даної системи взагалі не може бути розглянуто, оскільки існує загроза, що в свою чергу призводить до неефективного функціонування механізму управління інвестиційною безпекою. Ми пропонуємо в даному дослідженні виявити вплив корупційної складової на національну безпеку, а саме на інвестиційну безпеку, а також виокремити основні аспекти формування та реалізації антикорупційної політики. Для кращого розуміння даної проблематики варто розуміти термінологію понять «корупція», «національна безпека», «інвестиційна безпека».

Згідно з Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. №1700-VII в редакції від 27.10.2020 р. корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [4].

Згідно з Законом України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII в редакції від 24.10.2020 р. національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [5].

Під інвестиційною безпекою держави пропонуємо розуміти таке співвідношення між величиною інвестицій країни за кордон та отриманими інвестиціями, яке в свою чергу може задовільнити потреби економіки в середині країни, а також спрямоване на підтримку позитивного платіжного балансу держави [1, с.133].

Ми розуміємо, що якщо не буде досконалої правової бази щодо врегулювання питання запобігання корупції, то насамперед економіка країни може втратити можливості для стабілізації ситуації за рахунок інвестиційних вкладень. Крім того, варто відмітити, що якщо інвестор не буде впевнений в законодавчій базі, податковому законодавстві та інших ключових питаннях, які виникають під час інвестиційного процесу, то навряд чи він матиме бажання інвестувати в економіку тієї країни, котра має корупційну складову. В свій час це може призвести до залучення «псевдоінвесторів» та надходження «псевдоінвестицій», котрі можуть згубно вплинути на економіку країни в яку інвестують. Якщо в країні наприклад є корупція, то держава може недоотримувати значну частину коштів

у вигляді податків, які можуть бути спрямовані на розвиток основних сфер.

Важливим також є виокремлення основних функцій, які присутні під час розгляду механізму управління інвестиційною безпекою як: забезпечення, збалансованість, захист, гарантування, підтримання, нейтралізації, делегалізації, узгодження. Крім того, до вищенаведеного переліку варто додати також функцію ощадливості, оскільки під час впровадження заходів, які стосуються забезпечення інвестиційної безпеки потрібно враховувати наявні фінансові можливості держави, регіону, підприємств [2, с. 134].

Крім цього, варто зауважити, що В основу розробки Антикорупційної Стратегії покладені 5 основних принципів:

- оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування. Зокрема передбачено позбавлення органів влади надмірних повноважень та усунення дублювання їх функцій.

- зниження «людського фактору» та збільшення прозорості і ефективності у стосунках держави з громадянами та організаціями. Цього вдасться досягти завдяки запровадженню правил загальної адміністративної процедури та цифровізації більшості процесів та послуг;

- створення зручних та законних альтернатив корупційним практикам;

- забезпечення дієвого державного контролю за дотриманням публічними службовцями правил етичної поведінки та вимог антикорупційного законодавства;

- забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення [3]. Антикорупційна стратегія охоплює питання функціонування загальної системи запобігання корупції, визначає пріоритети запобігання корупції у конкретних секторах державного управління та приділяє велику увагу питанню відповідальності за корупцію. Крім того, наявна Стратегія охоплює пріоритетні сектори державного управління: суд, прокуратура, поліція; державне регулювання економіки; державний та приватний сектори економіки; податки та митниця; будівництво, земля, інфраструктура; сектор оборони; охорона здоров'я та соціальний захист; система запобігання та протидії корупції [3].

Отже, дотримання основних функцій механізму управління інвестиційною безпекою, дотримання антикорупційного законодавства, врахування основних аспектів Антикорупційної Стратегії дозволить знівелювати проблеми не лише у сфері інвестицій, але й дозволить стабілізувати економіку країни, а також допоможе уникнути використання корупційних схем під час вирішення тих чи інших питань або процесу прийняття рішень.

Список використаної літератури

1. Акімова Л. М. Держава як головний суб'єкт у процесі забезпечення інвестиційної безпеки держави / Л. М. Акімова, А. В. Лисачок // The XI th International scientific and practical conference «Theoretical foundations of modern science and practice» (06 – 07 April 2020). – Melbourne, Australia, 2020. – С. 133 – 136. URL : <http://isg-konf.com>.
2. Акімова Л. М. Основні функції механізму управління інвестиційною безпекою: трактування сутності понять / Л. М. Акімова, А. В. Лисачок // INTERNATIONAL Scientific Conference Eastern European Conference of Management and Economics (2; 2020; Ljubljana). – 2020. – С. 133 – 135.
3. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antykoruptsiynoi-polityky/antykoruptsiyna-strategiya/>.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. №1700-VII. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
5. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

Надія РУДІК

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

ІНДЕКС СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ 2019: ПРОБЛЕМИ З ЕКСПОРТОМ КОРУПЦІЇ В КРАЇНАХ ВЕРХНЬОЇ ЧАСТИНИ РЕЙТИНГУ

В Прембулі Конвенції Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) по боротьбі з підкупом зазначено, що «Підкуп є широко розповсюдженим явищем у міжнародних комерційних операціях, включаючи торгівлю та інвестиції, яке викликає серйозне моральне та політичне занепокоєння, підриває належне врядування та економічний розвиток, а також спотворює міжнародні умови конкуренції» [7, р. 6].

До 1990-х рр. корупція в країнах, що розвиваються, вважалася неминучою. Більше того, її навіть вважали бажаною та корисною, оскільки хабарі урядам і чиновникам прискорювали реалізацію проектів розвитку, дозволяючи приватним економічним інтересам, іноземним донорам та агенціям допомоги скоротити бюрократичну тяганину – такі погляди поділяв тоді навіть Світовий Банк [2, р. 158 – 159]. Однак до 1980-х рр., і особливо в 1990-х рр., відбулися епохальні зміни у сприйнятті корупції, яка більше не розглядалася як інструмент, що сприяє глобальній

торгівлі, розвитку та бізнесу, а, навпаки, – як головний бар'єр у цих сферах [9, р. 419].

Міжнародне засудження корупції ставало все голоснішим, і на хвилі мобілізації боротьби з цим явищем було створено ряд міжнародних громадських організацій, зокрема таку впливову і добре відому тепер, як Transparency International. Водночас, вибух цілої серії корупційних скандалів в європейських демократичних країнах також підвищило обізнаність громадськості у цьому питанні й підкреслило, що корупція є не тільки «південною», а й «північною» проблемою, яку необхідно вирішувати на міжнародному рівні.

В 1989 р. ОЕСР, за ініціативи США, почала працювати над проблемою міжнародного хабарництва. Початкові кроки у встановленні багатосторонніх заходів та розгляді корупції як транснаціональної проблеми політики, полягали в створенні в 1989 р. спеціальної робочої групи ОЕСР, відповідальної за проведення порівняльного аналізу національної юрисдикції щодо правопорушень у внутрішньому чи зовнішньому контексті. Крім того, робоча група зосереджувалася на адміністративному, кримінальному, цивільному та комерційному законодавстві, бухгалтерських вимогах, банківських та фінансових положеннях, а також законах і нормативних актах щодо державних субсидій та контрактів. Хоча огляд показав, що деякі держави-члени мали досить ефективне законодавство, коли мова йшла про підкуп іноземних державних посадових осіб, в ОЕСР вирішили на користь запровадження більш потужної багатосторонньої ініціативи.

В якості першої реакції, Рада міністрів ОЕСР в 1994 р. прийняла Рекомендацію про хабарництво в міжнародних комерційних операціях. ОЕСР закликала держави-члени вжити ефективних заходів для «стримування, запобігання та боротьби з підкупом іноземних державних службовців» в міжнародних комерційних операціях. В 1996 р. ОЕСР також прийняла Рекомендацію щодо податкових відрахувань сум хабарів іноземним посадовим особам, закликаючи держави-члени не застосовувати такі відрахування, оскільки це спотворює чесну конкуренцію [12]. Водночас, була створена Робоча група з боротьби з хабарництвом в міжнародних комерційних операціях, яка відповідала за визначення найбільш ефективного підходу до криміналізації підкупу в міжнародних комерційних операціях [13].

Вищезгадані ініціативи та співпраця заклали основу для розроблення Конвенції ОЕСР по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій [11] (Конвенція по боротьбі з підкупом), яку прийняли 26 держав-членів ОЕСР та 5 держав, які не були членами Організації (Аргентина, Бразилія, Болгарія, Словаччина, Чилі) [4, р. 19]. Як стверджують експерти, до набрання чинності Конвенції 15 лютого 1999 р. міжнародна корупція перебувала у «правовому вакуумі» [8, р. 259]. Наразі 44 країни (36 країн ОЕСР та 8

країн, які не є членами Організації) є учасницями Конвенції по боротьбі з підкупом [11]. Вона складається з 17-ти статей і зосереджена лише на активному підкупі посадових осіб іноземних держав.

В статті 1 Конвенції ОЕСР «підкуп» визначається як «...свідома пропозиція, обіцянка або надання прямо або через посередників будь-яких матеріальних, грошових чи інших переваг з боку будь-якої юридичної або фізичної особи на користь посадових осіб іноземних держав, або для таких посадових осіб, або для третіх осіб в обмін на певні дії або бездіяльність цієї посадової особи в зв'язку з виконанням нею своїх службових обов'язків з метою отримання або збереження ділової вигоди, а також отримання неналежних переваг при здійсненні міжнародних ділових операцій» (ст. 1) [1].

Дослідження Transparency International «Індекс сприйняття корупції 2019» [5] продемонструвало, що навіть країни з найвищим рейтингом ІСК, такі як Данія, Швейцарія та Ісландія, не захищені від корупції. Хоча ІСК показує, що державний сектор в цих країнах є одним з найчистіших корупції у світі, це явище все ще існує, особливо у випадках відмивання грошей та корупції в приватному секторі.

Як вже зазначалось, країни Північної Європи займають лідируючі позиції в ІСК: в 2019 р. Данія (87 балів), Фінляндія (86), Швеція (85), Норвегія (84) і Ісландія (78) посіли п'ять з 11-ти найвищих місць [5, р. 24]. Три з них – Данія, Фінляндія та Швеція – є державами-членами ЄС. Однак бути добропорядним в своїй країні не завжди означає бути таким же за кордоном, і численні скандали в 2019 р. продемонстрували, що транснаціональна корупція часто просувається, підтримується і підживлюється, здавалося б чистими від корупції країнами Північної Європи.

Дослідження Transparency International показує, що незважаючи на деякі гучні випадки зі штрафами і судовим переслідуванням, застосування законів про підкуп іноземних громадян в країнах ОЕСР є вкрай низьким [6]. Видатна роль, яку деякі компанії відіграють в своїх національних економіках, дає їм політичну підтримку від держави, яка дуже часто використовується, щоб уникнути реальної відповідальності. Як зазначають експерти Transparency International, деякі банки і підприємства є не просто занадто великими, щоб збанкрутувати, вони також є занадто впливовими, щоб повною мірою платити за порушення. Нагляд за діяльністю по відмиванню грошей і санкції за порушення часто бувають розрізненими і неефективними.

Звіт Transparency International «Експорт корупції» за 2020 р. [7] (13-те видання) охопив 47 країн на які припадає 83 % глобального експорту. З 2016 по 2019 рр. ці країни відкрили 421 розслідування та порушили 93 справи. 244 справи закриті із санкціями, у тому числі 125 – із суттєвими санкціями. Більше 20-ти років після прийняття Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом, дослідження Transparency

International показують, що близько 50 % світового експорту припадає на країни, які не карають за експорт корупції. Це включає 50 % всіх країн G20 та 8 з 15 найбільших світових експортерів [7, р. 12].

ІСК підкреслює, в яких напрямках по всьому світу необхідні більш активні антикорупційні зусилля. Він вказує на «больові зони», де бізнес повинен проявляти найбільшу відповідальність в просуванні доброчесності та підзвітності, і де уряди мають усувати надмірний вплив з боку приватних інтересів, який може надати руйнівну дію на сталий розвиток.

Ось декілька прикладів експорту корупції, яка може спричинити до вказаних руйнівних дій.

В листопаді 2019 р. розслідування по «файлах Fishrot» [15] (спільне розслідування засобами масової інформації, засноване на витоку 30 тис. документів, опублікованих WikiLeaks) показало, що Samherji, один із найбільших риболовних конгломератів Ісландії, нібито підкупував державних чиновників в Намібії (ІСК в 2019 р. – 52) в обмін на отримання права на великі квоти на вилов промислових видів риби у зоні виключних економічних інтересів цієї країни. Для цього, Samherji створила підставні компанії в так званих «податкових притулках», таких як ОАЕ (71), Маврикій (52), Кіпр (58) і Маршаллові острови, деякі з яких нібито використовувалися для відмивання доходів від корупційних оборудок. Значна частина з цих коштів виявилася на рахунках в норвезькому державному банку DNB [16].

Всі особи, які брали хабарі, належать до найбільшої і домінуючої політичної партії в Намібії – SWAPO, яка постійно отримує більшість голосів на кожних загальних виборах з тих пір, як Намібія стала незалежною країною в 1990 р. Одним із ключових фігурантів корупційного скандалу називають Бернхарда Ісау, який є членом політбюро SWAPO, яка спочатку була комуністичною партією, що боролася за незалежність Намібії від опіки режиму апартеїду Південної Африки в ХХ столітті. Місце і статус партії в намібійській політиці можна уподібнити Африканському національному конгресу (АНК) в Південній Африці. На даний час це домінуюча сила в намібійській політиці [16].

В минулому році шведський телекомунікаційний гігант Ericsson погодився заплатити понад 1 млрд. доларів США для врегулювання справи про хабарництво за кордоном в рамках своєї 16-літньої кампанії «готівка за контракти» в Китаї (ІСК в 2019 р. – 41), Джібуті (30), Кувейті (40), Індонезії (40) і В'єтнамі (37). Це другий за величиною штраф, сплачений владі США (520 млн. доларів Міністерству юстиції та 540 млн. доларів Комісії з цінних паперів та бірж – SEC). В заяві Міністерства юстиції США йдеться про те, що Ericsson погодився заплатити штраф за «вирішення урядового розслідування порушень Закону про закордонну корупційну практику (FCPA), що впливає із схеми компанії Ericsson щодо отримання та неналежного обліку десятків

мільйонів доларів у неправомірних платежах по всьому світу» [14].

В Канаді (ІСК в 2019 р. – 77), яка з минулого року опустилася на чотири пункти, колишній виконавчий директор будівельної компанії SNC-Lavalin був засуджений в грудні 2019 р. за хабарі, виплачені компанією в Лівії (18) [5, р. 25]. Будівельний підрозділ SNC-Lavalin, що базується в Монреалі, визнав, що виплатив 127 млн. канадських доларів хабара лівійським чиновникам за забезпечення контрактів у цій країні. Близько третини цих грошей надійшло сину Муамара Каддафі, диктатора, який тоді керував Лівією. Компанію оштрафували на 280 млн. канадських доларів (близько 213 млн. дол. США), які вона має виплатити впродовж п'яти років. Кримінальне засудження загрожувало робочим місцям в канадській провінції Квебек, оскільки це забороняло б компанії SNC-Lavalin брати участь у виконанні державних контрактів. Адвокати компанії заявили, що врегулювання справи не вплине на здатність компанії продовжувати роботу за державними контрактами, оскільки кримінальне провадження стосується лише її будівельного підрозділу [3].

Скандал з естонською філією Danske Bank (найбільший банк Данії), яка використовувала понад 30 різних валют для відмивання 200 млрд євро (227 млрд дол. США) протягом майже десятиліття, став одним із найсерйозніших випадків транснаціонального відмивання грошей – гроші надходили з Росії в ЄС через відділення балтійських банків з використанням підставних компаній, зареєстрованих у Великій Британії [10]. Після цього скандалу в таких великих банках, як Swedbank в Швеції (85) і Deutsche Bank в Німеччині (80) в 2019 р. були проведені розслідування на предмет їх ролі в обробці підозрілих платежів від клієнтів нерезидентів, переважно з Росії (28), через Естонію (74) [5, р. 25].

Таким чином, експорт корупції залишається широко розповсюдженим явищем у міжнародних комерційних операціях, завдаючи школи належному врядуванню та економічному розвитку. Численні корупційні скандали, зокрема в 2019 р., продемонстрували, що транснаціональна корупція часто просувається, підтримується і підживлюється навіть практично чистими від корупції країнами Північної Європи. В Transparency International зазначають, що країни мають зробити більше для боротьби з підкупом іноземних держав, включаючи країни, які підписали Конвенцію ОЕСР по боротьбі з підкупом, а також інші уряди, а також великі світові експортери.

Список використаної літератури

1. Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій: Закон України «Про ратифікацію Конвенції з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій» від 21.12.1997. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_154

2. Abbot K. W. Hard and Soft Law in International Governance /

K. W. Abbot, D. Snidal // International Organization. – 2000. – No 54(3). – P. 421 – 456.

3. Austen I. Corruption Case That Tarnished Trudeau Ends With SNC-Lavalin's Guilty Plea / I. Austen. – Access mode : <https://www.nytimes.com/2019/12/18/world/canada/snc-lavalin-guilty-trudeau.html>

4. Background report on international and European law against corruption. – Access mode : https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/12/D10.1_Background-report-on-international-and-European-law-against-corruption1.pdf

5. Corruption Perceptions Index 2019. – Access mode : https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN.pdf

6. Dell G. Exporting Corruption – Progress Report 2018: Assessing enforcement of the OECD antibribery convention / G. Dell, A. McDevitt. – Transparency International, September 2018. – Access mode : https://images.transparencycdn.org/images/Download_a_short_version_of_the_report.pdf

7. Exporting Corruption. Progress report 2020: Assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention / G. Dell, G. France, J. Ellis J. Pollakusky, and others. – Access mode : <https://images.transparencycdn.org/images/A-short-version-of-Exporting-Corruption-2020.pdf>

8. Galtung F. The Global Coalition against Corruption: Evaluating Transparency International / F. Galtung, J. Pope // The Self-Restraining State / A. Schedler, L. Diamond and M. F. Plattner (eds.). – London : Lynne Rienner, 1999. – P. 257 – 284

9. Kubiciel M. International Legal Development and National Legal Change in the Fight Against Corruption / M. Kubiciel // Legitimacy, Legal Development and Change – Law and Modernization Reconsidered / D. K. Linnan (ed.). – Surrey : Ashgate. – 2012. – P. 419 – 436

10. Laurent L. A Danish Scandal Is a Headache for the World. – Access mode : <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-07-04/danske-money-laundering-scandal-is-a-headache-for-the-world>

11. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. – Access mode : <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

12. OECD Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials. – Access mode : <http://www.oecd.org/tax/crime/oecdrecommendationonthetaxdeductibilityofbribestoforeignpublicofficials.htm>

13. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. – Access mode : <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-bribery-convention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>

14. Sweden's Ericsson to pay over \$1bn to settle US corruption probe // BBC News, 7 December 2019. – Access mode : <https://www.bbc.com/news/world-uscanada-50695438>

15. The Fishrot Files. – Access mode : <https://voices.transparency.org/the-fishrot-files-ae21fca93b32>

16. Vilhjalmsson I. An Icelandic fishing company bribed officials in Namibia and used Norway's largest bank to transfer 70 million dollars to a tax haven / Ingi Freyr Vilhjalmsson // Stundin. – November 2019. – Access mode : <https://stundin.is/grein/9920/?sfns=mo>

Олександр РУДІК

*к.політ.н., доц., доц. кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ В КОНТЕКСТІ ІНДЕКСУ СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ 2019

Політична доброчесність означає послідовне здійснення політичної влади в інтересах суспільства. Однак точно визначити, що становить суспільний інтерес, є і складним, і часто суперечливим завданням [8]. Як мінімум, публічний інтерес передбачає, що рішення приймаються незалежно від приватних інтересів і не призначені просто для підтримки власного багатства чи становища тих, хто має владу.

Політична доброчесність посилюється та є захищеною, коли [8]:

– процеси формування політичної влади (наприклад, вибори, престолонаслідування, призначення тощо) вільні від неправомірного впливу корисливих інтересів;

– прийняття рішень носіями політичної влади надає всім зацікавленим сторонам рівні, відкриті та значущі можливості впливати на ці рішення;

– рішення носіїв політичної влади підлягають контролю громадськості та з боку інших інститутів.

Аналіз, проведений командою TransparencyInternational у межах дослідження індексу сприйняття корупції (ІСЦ) за 2018 р. [12], висвітлив появу за останнє десятиліття популістських лідерів, які використовують невдоволення людей існуючою політикою та обіцяють швидкі зміни, нібито на користь простих громадян, а не груп еліт. Проте очевидним є те, що зменшення надмірного впливу на рішення щодо державної політики, яким часто користуються укорінені привілейовані інтереси, не є настільки прямолінійним і простим, як намагаються переконати людей деякі політичні спекулянти та кон'юнктуристи. Досвід показує, що спроби змінити рівновагу мають супроводжуватися заходами щодо посилення незалежного контролю та рівного доступу до осіб, що приймають рішення.

Найкращим способом забезпечити, щоб уряди послідовно діяли в інтересах суспільства та не зазнавали непропорційного впливу

фінансових, кримінальних чи інших корисливих інтересів, є прозоре та підзвітне розроблення публічної політики та прийняття важливих для суспільства рішень із залученням всіх зацікавлених сторін. Повсюдне невдоволення та гнів людей з приводу фактичного захоплення державної політики певними групами інтересів, робить питання політичної доброчесності надзвичайно актуальним і своєчасним.

Ще в 2013 р. за результатами проведеного TransparencyInternational опитування у межах Глобального барометру корупції (ГБК) [5] повідомлялося, що 55 % громадян у всьому світі поділяють «значною мірою або повністю» думку, що їх «уряди [керуються] декількома великими інтересами, які піклуються лише про себе». Серед них була переважна більшість країн ОЕСР (17 з 28-ми). В 2017 р. ГБК в Європі також показав, що 65 % громадян регіону поділяють цю думку [8], а результати ГБК в Латинській Америці за 2019 р. [6] також показують, що 65% громадян вважають, що їхніми «урядами керують декілька приватних інтересів».

У багатьох країнах крихкий та вразливий механізм стримувань і противаг та системні проблеми з дотриманням принципу верховенства права роблять можливим перетворення корупції на системне явище, яке ефективно розмиває поділ між державними та приватними інтересами. У деяких конкретних сферах політики, особливо в тих, що мають високу потенційну норму прибутку, приватні групи надзвичайно успішно захопили процеси прийняття політичних рішень. Це гарантує перевагу їхніх фінансових інтересів над суспільним благом. У крайніх випадках весь державний апарат може бути захоплений і використаний як засіб для просування вузьких інтересів певної групи. В TransparencyInternational наголошують, що це підкреслює важливість чіткішого розмежування між органами влади та приватними інтересами для сприяння політичній доброчесності, запобігання «великій корупції» та зменшення ризику захоплення політики та держави. Узгодження рішень щодо політики із суспільними інтересами та запобігання корупції передбачає створення механізмів, що обмежують потенціал невинного впливу. Це означає послідовне обмеження приватних інтересів під час трьох пов'язаних процесів [8]: обрання / призначення носіїв політичної влади; розроблення публічної політики; оцінка рішень владних структур.

Масштаб викликів залежить від країни. У країнах, де корупція поширюється через неадекватну систему стримувань і противаг та слабке дотримання принципу верховенства права, влада, не боячись наслідків, може маніпулювати будь-яким нормативним актом або порушувати його, незалежно від того, наскільки добре він розроблений.

В TransparencyInternational виділяють три кроки до «чистішої» політики [8]:

1. Створення рівних умов для доступу до політики. Одним із способів вбудувати захист суспільних інтересів у процес прийняття політичних

рішень є забезпечення того, щоб процес відбору та призначення можновладців не був спотвореним, тобто зміщеним у бік інтересів та уподобань кількох вузьких груп інтересів. За даними Freedom House, станом на 2020 р. майже 75 % країн є електоральними демократіями [4, р. 8], де вибори є основним способом вибору тих, хто потрапляє до влади (за класифікацією Freedom House в 2019 р. 83 країни були «вільними», а 63 – «частково вільними», тобто напівдемократіями) [4, р. 17]. Вільні та чесні вибори мають важливе значення для забезпечення того, щоб демократичний процес служив способом узгодження дій уряду з часто досить розпливчатою та невловимою за змістом концепцією суспільних інтересів.

За останнє десятиліття багато країн розпочали реформи, що обмежують витрати на передвиборну кампанію, і забороняють певні види внесків, зокрема такі як анонімні чи іноземні пожертви. Наприклад, із 180-ти країн, охоплених ІСК 2019 р., 112 – запровадили правила, які зобов'язують політиків розкривати джерела своїх пожертв на передвиборну кампанію [9]. Хоча в TransparencyInternational вважають це важливим першим кроком, дані також показують, що правозастосування залишається досить поширеним викликом: 50 із 112-ти країн (45 %) не виконують існуючі правила. Міжнародна база даних IDEA щодо політичних фінансів показує, що звіти про фінансування виборчих кампаній політичних партій були подані лише у 12-ти з 86-ми країн (14 %), які були проаналізовані. Навіть коли необхідні дані надаються, громадськості часто залишається важко отримати доступ до них: лише 15 країн мали веб-сайти, що розкривають інформацію з доступними для пошуку, машинозчитувальними даними зі звітів про фінансування виборчих кампаній [9].

В звіті Transparency International наголошується, що в країнах, де нормативні положення про фінансування виборчих кампаній мають всеосяжний характер і систематично дотримуються, середній показник ІСК становить 70 балів, в той час як в країнах, де такі нормативні акти або відсутні, або застосовуються неефективно, середні бали складають всього 34 і 35 відповідно. Шістдесят відсотків країн, які значно поліпшили свої показники ІСК з 2012 р., також посилили дотримання правил фінансування виборчих кампаній. Південна Корея, наприклад, набравши 59 балів значно поліпшила свій рейтинг ІСК, який з 2016 р. зріс на шість пунктів. Хоча значна частка фінансування надходить від приватних пожертвувань, фінансування виборчих кампаній добре регулюються, а правила неухильно дотримуються [3, р. 10]. Багато виборних посадових осіб та парламентаріїв цієї країни втратили свої посади через порушення цих правил.

2. Поліпшення доступу до процесу розроблення політики та управління конфліктами інтересів. Другим кроком, який допомагає гарантувати відповідність дій урядів суспільним інтересам, є

забезпечення врахування всіх відповідних інтересів та зацікавлених сторін в процесі прийняття рішень. Коли представники влади прислухаються лише до обмеженого кола вузьких інтересів, рішення щодо публічної політики та їх результати, ймовірно, приносять користь лише небагатьом. Дані, отримані в рамках проекту V-Dem (Varieties of Democracy), дозволяють експертам припустити, що, коли мова заходить про соціальні та інфраструктурні витрати в національному бюджеті, 24 країни, охоплені ІСК, все ще демонструють, як більша частка або весь їх державний бюджет спрямовується на конкретні корпорації, соціальні групи або електоральні групи [8].

В інших 66-ти країнах близько половини урядового бюджету в цих сферах розподіляється на певні групи на шкоду загальному суспільному благу. Лише 14 країн у вибірці ІСК розподіляють більшу частину своїх соціальних та інфраструктурних витрат на товари та послуги у такий спосіб, щоб принести користь усім громадам [8]. Цей висновок відповідає результатам, оприлюдненим в найновішій літературі про боротьбу з корупцією [9], які показують, що в більшості країн нормою є партикуляристський (вузький) розподіл благ (тобто через клієнтелізм, хабарництво, покровительство, кумівство та інші корупційні дії).

В TransparencyInternational зазначають, що найголовнішою передумовою управління конфліктом інтересів є чітке відокремлення державного бюджету від приватного багатства. У багатьох країнах, включаючи деякі, які мають показник ІСК вище середнього, таких як Катар (ІСК в 2019 р. – 62) та Саудівська Аравія (ІСК в 2019 р. – 53), такого поділу на практиці не існує. Правителі в цих країнах мають як широкі монополістичні та дискреційні повноваження, так і необмежений доступ до матеріальних ресурсів, головним чином завдяки нафтовій ренті. До того ж, проблема погіршується майже повною непрозорістю управління державними фінансами в цих країнах [8].

Управління конфліктом інтересів також є критично важливим й в демократичних країнах. За даними міжурядової організації International IDEA [7], хоча більше половини із понад 170-ти країн, що знаходяться в їхній базі даних, містять положення щодо врегулювання конфлікту інтересів для політичних кандидатів та виборних посадових осіб, їх належне виконання все ще залишається проблемою. Це трапляється навіть у країнах, де панує принцип верховенства права та діють відповідні інституційні обмеження, які мають високий рейтинг ІСК. Наприклад, у звіті офісу TransparencyInternational в Швейцарії (ІСК в 2019 р. – 85) встановлено, що «246 членів парламенту мають в цілому 2 000 особливих інтересів у 1 700 організаціях», але вони часто не заявляють про свої інтереси, оскільки відсутні належні механізми контролю [8]. Аналогічним чином, останній за часом звіт офісу Transparency International Латвії «Відкриті дані та політична доброчесність в регіоні Північної Європи» показав, що в Латвії (ІСК в 2019 р. – 56) та Литві (ІСК в 2019 р. – 60)

«більшість даних про декларації депутатів про інтереси та активи, незважаючи на те, що вони є загальнодоступними, не мають зручного для користувача формату» [10]. Проблеми варіюються від типів пошуку, вимог ідентифікації особи чи машинної читабельності.

3. Належний нагляд та контроль за політичними рішеннями та рішеннями щодо публічної політики. Нагляд і контроль за рішеннями щодо публічної політики надають можливості скасувати або виправити результати, які є незаконними або суперечать суспільним інтересам. Відповідно до проєкту «Всесвітнє правосуддя», «нагляд поліпшує державні послуги, розвиває довіру до влади та сприяє задоволенню потреб громадян» [1]. Стимування та противаги, такі як парламентський контроль та незалежна судова влада, відкривають перед суспільством перспективу запровадження жорстких та невідворотних санкцій проти носіїв політичної влади у разі вчинення ними корупційних діянь чи їх незаконної поведінки.

Інші актори, такі як незалежні ЗМІ та громадянське суспільство, також можуть виступати контролерами («сторожовими псами»), щоб стежити за тим, як здійснюється влада. Як впливає з аналізу TransparencyInternational, проведеного у рамках Індексу сприйняття корупції (ІСК) за 2017 р. [11], організації громадянського суспільства можуть відігравати ключову роль у викритті та засудженні порушень прав людини та громадянських свобод, одночасно контролюючи надання послуг, державні витрати та реалізацію соціальних програм. Подібним чином вільні та незалежні ЗМІ виконують важливу функцію у розслідуванні випадків корупції та повідомленні про них суспільству.

Взаємозв'язок між свободою преси та корупцією додатково підкреслюється даними Комітету захисту журналістів [2], який фіксує випадки вбивств журналістів, які проводили розслідування. Так, з 2012 р. загинули 368 журналістів і 96 % таких смертей припадають на країни з корумпованим державним сектором, тобто, де показник ІСК нижче 45-ти балів. Більше того, кожен п'ятий вбитий журналіст у світі розслідував справи, пов'язані з корупцією. Наприклад, у Мексиці, рейтинг ІСК якої з 2014 року знизився на шість пунктів, тобто з 35-ти до 29-ти балів, лише в 2017 р. було вбито шість журналістів [8], а в РФ з 2012 р. – 5 [2].

Таким чином, запобігання неправомірному впливу на виборах, забезпечення того, щоб процес розроблення публічної політики не був захоплений вузькими інтересами, а також посилення нагляду та контролю за рішеннями, що приймаються можновладцями, є трьома ключовими елементами боротьби з корупцією та належного врядування.

Список використаної літератури

1. Checks, Balances, and Constraints on Government Powers in Mexico. – Access mode : <https://worldjusticeproject.org/news/checks-balances-and-constraints-government-powers-mexico>

2. Committee to Protect Journalists. – Access mode : <https://cpj.org/>
3. Corruption Perceptions Index 2019. – Access mode : https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN.pdf
4. Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy. – Access mode : https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf
5. Global Corruption Barometer (GCB). – Access mode : <https://www.transparency.org/en/gcb>
Global Corruption Barometer Latin America & the Caribbean 2019. – Access mode : https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report.pdf
6. International IDEA. Supporting democracy worldwide. – Access mode : <https://www.idea.int/>
7. Martnez R. Building political integrity to stamp out corruption: three steps to cleaner politics / R. Martnez, B. Kukutschka, J. Valladares, J. Vrush. – Access mode : <https://www.transparency.org/en/news/building-political-integrity-to-stamp-out-corruption-three-steps-to-cleaner-politics>
8. Mungiu-Pippidi A. Seven Steps to Evidence-Based Anticorruption: A Roadmap / Alina Mungiu-Pippidi // Rapport 2017:10. – 33 p. – Access mode : https://eba.se/wp-content/uploads/2017/11/2017_10_final-webb.pdf
9. New publication – open data and political integrity in the Nordic region. – Access mode : <https://delna.lv/en/2019/11/26/new-publication-open-data-and-political-integrity-in-the-nordic-region/>
10. Pring C. Digging deeper into corruption, violence against journalists and active civil society / C. Pring, B. Kukutschka, J. Vrush. – Access mode : <https://www.transparency.org/en/news/digging-deeper-into-corruption-violence-against-journalists>
11. Pring C. Tackling the crisis of democracy, promoting rule of law and fighting corruption / C. Pring, J. Vrush. – Access mode : <https://www.transparency.org/en/news/tackling-crisis-of-democracy-promoting-rule-of-law-and-fighting-corruption>

Олег ХАМХОДЕРА

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА»

ЩОДО АНТИКОРУПЦІЙНОЇ «ПРОФЕСІЙНОСТІ» ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО ОПИТУВАННЯ (ВІД 25.10.2020 р.)

25 жовтня 2020 року було проведено всенародне опитування, ініційоване Президентом України. Залишимо осторонь критику даного заходу у контексті його часу (день місцевих виборів), місця (біля ДВК), сумнівної політико-правової етичності (квазіагітаційний характер), репрезентативності (нехтування науковою методикою соціологічних

досліджень), нульового юридичного значення – відповідні аспекти достатньо висвітлені у публіцистичній літературі. Зупинимось на змісті поставлених громадянам (а можливо і апатридам та іноземцям – чітких вимог до респондентів чи верифікації останніх не спостерігалось) запитань, яких було п'ять і одне із яких стосувалося протидії корупції: «Чи підтримуєте ви ідею довічного ув'язнення за корупцію в особливо великих розмірах?». Ствердно відповіли 82,97 % опитаних осіб, що очікувано (з огляду на комплексну суспільну небезпечність корупції та декларативну рішучість населення у протидії цьому суспільно-корозійному явищу). Водночас, наскільки «чудовою» є представлена ідея, який її дійсний антикорупційний потенціал (у разі прикладного втілення) – пропонуємо з'ясувати на основі теорії «раціонального злочину».

Теорія «раціонального злочину» була розроблена Гері Стенлі Беккером у 1968 році та базується на аналізі співвідношення ймовірних переваг із ймовірними загрозами (втратами) від протиправного діяння; при цьому, суб'єктивне рішення про готовність вчинити правопорушення формується у особи за умови суттєвого переважання прогнозованих вигод над прогнозованими ризиками. Подібна неокласична модель злочину визнається сучасними дослідниками необхідним підґрунтям для формування антикорупційної політики. Вона удосконалюється (зокрема у частині темпоральної динамічності злочину) та супроводжується застереженнями про неуніверсальність (що справедливо, оскільки сама корупція є системно детермінованим явищем), але контекстно залишається повністю придатною. Останню властивість теорії «раціонального злочину», узагальнюючи та спрощуючи існуючі доктринальні надбання, можемо виразити через наступну послідовність тез:

А) Корупційні злочини є раціональними. Вони вчиняються на основі свідомого зважування особою всіх «за» та «проти», яке може відбуватися або у вигляді послідовного (етапного, триваючого в часі, об'єднуючого групу логічних операцій) мислення або шляхом спрощеного / пришвидшеного / миттєвого рішення-готовності (котре, тим не менше, базується на раціональних мотивах і розумному сприйнятті юридично-моральної обстановки). Корупційні діяння не є тими девіаціями, що вчиняються у стані сильного душевного хвилювання, супроводжуваного неконтрольованими психічними поривами та звуженістю свідомості (окрім, хіба-що, випадків «хабароманії» – більше цікавих пізнавально, ніж значимих чисельно).

Б) Для ефективної протидії корупції необхідно нівелювати (максимально знизити) потенційні вигоди, які вона надає правопорушнику. Як зазначає В. Соловйов, корисливий посадовець потенційно буде схильним до участі у корупційних діях до певної межі: доти, поки очікуваний рівень мінімально виправданих переваг корупційних

дій буде перевищувати очікуваний рівень максимально виправданих втрат [1, с. 44]. Так, засоби антикорупційного фінансового контролю суттєво підривають «привабливість» злочинно здобутих цінностей, які стає значно складніше використовувати, конвертувати, інвестувати. Якщо реалізувати купівельну спроможність нелегальних грошей (хоча, звичайно, коло можливих предметів неправомірної вигоди значно ширше) не можливо, якщо кожен випадок такої реалізації перетворюється на чергову загрозу самовикриття – їх персональна вагомість суттєво падає.

В) Для ефективної протидії корупції необхідно максимально підвищити загрози, якими супроводжується протиправна поведінка. Виокремлюється два види таких факторів – ймовірний морально-етичний осуд та ймовірний юридичний осуд [1, с. 43; 2, с. 170 – 209]. Зважаючи на інституціоналізованість корупції в Україні, ключового значення (як видається) набуває саме юридичний осуд, запобіжний ефект якого проявляється через страх потенційного порушника бути викритим і покараним. Співвідношення названих елементів має значення.

Г) Страх покарання забезпечує свій превентивний вплив у випадку достатньої «серйозності» передбачуваної санкції. Якщо стягненням можна знехтувати, загроза його накладення не стримуватиме особу від протиправної поведінки. За вчинення корупційних злочинів сьогодні передбачаються достатньо суттєві міри покарання (якими безглуздо нехтувати, особливо зважаючи на неможливість застосувати до засудженого сприятливих інститутів кримінального права), що доповнюються рядом несанкційних правових наслідків негативного характеру (звільнення із публічної служби; довічна заборона зайняття деяких посад; довічне включення до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; заборона бути учасником публічних закупівель тощо).

Д) Страх викриття забезпечує свій превентивний вплив у випадку реальності загрози виявлення корупційного правопорушення, чисельності та ефективності сприяючих такому виявленню правових механізмів. При цьому Г. Беккер дійшов висновку, що оскільки злочинці переважно схильні до ризику, а для такої категорії осіб набагато більший стримуючий ефект справляє ймовірність викриття як такого, ніж ступінь тяжкості покарання, то скороченню рівня злочинності в суспільстві більшою мірою сприятиме збільшення вірогідності застосування покарання, ніж на таку ж частку збільшення його тяжкості [2, с. 176]. Оцінюючи підвищення жорсткості кримінально-правових заходів як часто превалюючий метод боротьби з корупцією, Д. Михайленко слушно стверджує, що такий підхід показав свою неспроможність і з огляду на характеристики сучасної корупції не може суттєво вплинути на її розповсюдження [3, с. 162]. Вчений додатково посилається на судження Г. Калягіна щодо схильності індивідів під час прийняття рішень не враховувати можливість певних результатів події у тому разі, якщо ймовірність їх настання є невеликою. Тобто якщо

ймовірність затримання злочинця за той чи інший злочин оцінюється ним як незначна, то ймовірність уникнути покарання округляється цим злочинцем до 100 %, тому навіть істотне збільшення тяжкості покарання не справить жодного впливу на схильність цього індивіда до скоєння задуманого злочину [4, с. 118 – 121].

Сьогодні корупція в особливо великому розмірі карається позбавленням волі на строк від 8 до 13 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, з конфіскацією майна (ч. 4 ст. 368 КК України). Назване покарання є достатньо суттєвим і лише впевненість у невикритті злочину та ненастанні відповідальності може детермінувати вчинення делікту. Який запобіжний ефект дасть підвищення санкції до довічного позбавлення волі? Ніякого. Адже латентність розглядуваних злочинів за різними підрахунками залишається на рівні 95 – 99 %. В таких ситуаціях, як свідчить зарубіжний досвід [5, с. 143], навіть смертна кара не забезпечує належної попереджувальної дії.

Узагальнюючи висвітлене вище можемо стверджувати, що винесена на опитування 25 жовтня 2020 р. ідея є непрофесійною, суперечить науковим напрацюванням та не корелює із ефективними інструментами протидії корупції. Натомість, засоби дійсної (викривальної) боротьби із цією девіацією протягом останнього часу зазнають деструктивних впливів: безсистемні зміни кола суб'єктів, на яких поширюється Закон України «Про запобігання корупції» (зокрема виключення з-під його дії помічників суддів у жовтні цього року); підірив юрисдикційних та організаційно-інституційних основ антикорупційного фінансового контролю (Рішенням КСУ № 13-р/2020) тощо.

Список використаної літератури

1. Соловйов В. Теорія «раціонального злочину» як підґрунтя для антикорупційної політики // Вісник Національної академії державного управління. – 2011. – № 4. – С. 39 – 48.
2. Gary S. Becker. Crime and Punishment: An Economic Approach // Journal of Political Economy. – 1968. – № 76. – Р. 169 – 217.
3. Михайленко Д. Ресурси теорії «раціонального злочину» в контексті протидії корупції в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 6. – С. 160 – 165.
4. Калягин Г. Экономический анализ криминального поведения // Экономическая школа: аналитическое приложение. – 2006. – № 3. – С. 91 – 124.
5. Лю Хунянь. Системное реформирование китайского антикоррупционного законодательства и правоприменительной практики // Правоприменение. – 2017. – № 4. – С. 140 – 147.

Наукове видання

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

Матеріали
XII науково-практичної конференції
(17 грудня 2020 р., м. Дніпро)

В авторській редакції

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 29.12.2020. Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 10,23. Обл.-вид. арк. 10,91.
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