

Хмельницька обласна рада  
Хмельницький університет управління та права  
Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем  
публічного адміністрування та децентралізації влади  
Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України



# ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

## Збірник тез

*II Всеукраїнської науково-практичної  
інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 2 – 8 травня 2019 року)*

Хмельницький  
2019

**Хмельницька обласна рада  
Хмельницький університет управління та права  
Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем  
публічного адміністрування та децентралізації влади  
Науково-дослідного інституту державного будівництва та  
місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

***збірник тез  
II Всеукраїнської науково-практичної  
інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 2 - 8 травня 2019 року)***

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ  
2019**

УДК 342.9(477)

П 68

**П 68      Правові засади організації та здійснення публічної влади :**  
збірник тез II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 2 – 8 травня 2019 року). – Хмельницький :  
Хмельницький університет управління та права, 2019. – 183 с.

ISBN 978-617-7572-25-0

У збірнику представлені доповіді, які були подані на II Всеукраїнську науково-практичну інтернет-конференцію «Правові засади організації та здійснення публічної влади», що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 2 – 8 травня 2019 року.

Розміщені у збірнику тези доповідей стосуються таких напрямів: «Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід», «Проблеми та перспективи реформування територіальної організації публічної влади в Україні», «Адміністративно-правові засади організації та здійснення публічної влади», «Фінансово-правові аспекти організації та здійснення публічної влади», «Місце і роль інформаційного права в діяльності органів публічної влади».

Збірник розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів і наукових установ, студентів, аспірантів та докторантів, практичних працівників і широкий читацький загал.

*Організаційний комітет II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади» не завжди поділяє думку учасників конференції.*

*У збірнику максимально точно збережена орфографія, пунктуація та стилістика, які були запропоновані учасниками конференції.*

*Повну відповідальність за достовірність та якість поданого матеріалу несуть учасники конференції, їхні наукові керівники, рецензенти та структурні підрозділи вищих навчальних закладів і наукових установ, які рекомендували ці матеріали до друку.*

УДК 342.9(477)

ISBN 978-617-7572-25-0

© Колектив авторів, 2019  
© Хмельницький університет  
управління та права, 2019

## ЗМІСТ

<b>Арзянцева Д.А.</b> Розвиток молодіжного підприємництва як основа зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад .....	6
<b>Багрій Т.І.</b> Правове регулювання відносин соціального забезпечення працівників.....	9
<b>Балайда В.О.</b> Типологія митних пільг та преференцій.....	11
<b>Балясна О.А.</b> Проблемні аспекти в роботі Центральної виборчої комісії України.....	13
<b>Балака Є.І., Семенцова О.В.</b> Комплексний підхід до визначення ефективності публічного управління та адміністрування на прикладі залізничної галузі.....	16
<b>Батанов О.В.</b> Концептуальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості (аксіологічні та онтологічні аспекти).....	19
<b>Берцюх М.З.</b> Види гарантій місцевого самоврядування.....	25
<b>Борівська В.М.</b> Щодо адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства.....	29
<b>Букрєєв М.Ю.</b> Щодо правової протидії адміністративній деліктності у сфері публічного управління банківською діяльністю.....	30
<b>Буханевич О.М.</b> Проблемні питання функціонування інституту імпічменту в Україні....	33
<b>Вавринчук М.П., Когут О.В.</b> Інформаційна безпека держави.....	37
<b>Галус О.О.</b> Правовий статус асоціацій органів місцевого самоврядування.....	40
<b>Гвоздюк В. О.</b> Зарубіжний досвід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.....	43
<b>Герасименко О.В., Шишко О.Б.</b> Проблеми та перспективи реформування системи надання адміністративних послуг в Україні.....	49
<b>Гнітько І.В.</b> Роль держави у забезпеченні професійного здоров'я публічних службовців.	51
<b>Голованчук В.П.</b> Державне управління сферою надкористування .....	54
<b>Гончарук А.І.</b> Поняття та класифікація місцевих референдумів.....	57
<b>Гудель В.В.</b> Понятійний апарат трудового права: состояние и перспективы.....	59
<b>Захаркевич Н. П.</b> Модель управління потенціалом розвитку об'єднаної територіальної громади.....	62
<b>Івановська А.М.</b> Адміністративно-територіальний устрій: європейський досвід реформування для України.....	65
<b>Капленко Г.В., Шоробура Н.М.</b> Проблеми та перспективи впровадження електронного врядування в органах публічної влади.....	70
<b>Конончук В.В.</b> Аналіз розвитку та організації місцевого самоврядування в Україні.....	73
<b>Кравчук С.Й.</b> Правові основи використання в Україні міжнародного досвіду діяльності об'єднаних територіальних громад.....	76
<b>Крихтіна Ю.О., Северченко О.В.</b> Сучасні проблеми використання інформаційно-комунікаційних технологій в органах публічної влади.....	79
<b>Лагойда Т. В.</b> Теоретико-правова характеристика функцій управління в галузі екології....	82

<b>Ланова О. В.</b> Співвідношення «електронного уряду» та «електронного урядування»: теоретичний аспект.....	84
<b>Литвиненко І.Л.</b> Правотворчість у сфері місцевого самоврядування.....	87
<b>Лихолат Я.А.</b> Окремі аспекти функціонування механізму захисту прав платників податків.....	90
<b>Маляренко М.В.</b> Посадова особа як суб'єкт адміністративного права.....	93
<b>Марущак І.Б.</b> Сучасний стан та перспективи вдосконалення правового регулювання місцевих ініціатив в Україні.....	94
<b>Матковський Б.А., Матковська І.Д.</b> Організаційно-правові питання інформаційного права в діяльності органів публічної влади.....	100
<b>Мізик М.А.</b> Вплив президента на формування і діяльність уряду в зарубіжних країнах... ..	103
<b>Наврусевич Ю.В., Герасименко О.В.</b> Роль органів місцевого самоврядування у формуванні спільних цінностей суспільства, держави та бізнесу.....	105
<b>Небельська В.М.</b> Особливості переміщення тварин через митний кордон України та зарубіжних країн.....	108
<b>Немерська Д. В.</b> Законодавча процедура та законодавчий процес: співвідношення понять.....	111
<b>Немерський В.В.</b> Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи.....	115
<b>Нижник І.В.</b> Проблеми та перспективи правового регулювання надання адміністративних послуг.....	118
<b>Николайчук В.В.</b> Засади ведення державного реєстру виборців.....	121
<b>Осауленко С.В.</b> Конституційне право на свободу об'єднання у політичні партії: аксіологічний вимір рішень ЄСПЛ.....	122
<b>Петрасюк І.М.</b> Технології голосування в особливих умовах.....	125
<b>Припхан І.І.</b> Наслідки судового розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів органів публічної влади.....	128
<b>Пунда О.О.</b> Конституційно-правові аспекти децентралізації в Україні.....	130
<b>Рижук І. В.</b> Нормативно-правове регулювання функціонування парламентської коаліції: аналіз національного законодавства та досвід зарубіжних країн.....	132
<b>Сабаревська М.А.</b> Актуальні питання переміщення культурних цінностей через державний кордон України.....	136
<b>Сало Ф.В., Герасименко О.В.</b> Аспекти функціонування публічної влади на територіальному рівні.....	138
<b>Савчук Н.С.</b> Проблемні питання правового регулювання митного контролю та митного оформлення зовнішньоекономічних операцій.....	140
<b>Семен І.В., Герасименко О.В.</b> Особливості реформування територіальної організації публічної влади в Україні.....	143
<b>Сердюкова О.Є.</b> Реформа децентралізації влади в Україні: проблеми та перспективи....	145
<b>Сидоренко Н.О.</b> Проблеми та перспективи реформування сфери адміністративних послуг на місцевому рівні в Україні.....	147

<b>Скачкова К.А.</b> Роль міжнародних стандартів професійної етики для прокурорів в Україні.....	148
<b>Станік С.Р.</b> Конституційно-правова відповідальність парламентаріїв: постановка питання щодо суб'єкта притягнення.....	150
<b>Сторожук І.П.</b> Фінансовий контроль як форма державного контролю на місцевому рівні.....	153
<b>Сторожилова У.Л.</b> Принципи транспарентності органів влади.....	155
<b>Татарин Н.Б., Станасюк О.А.</b> Фінансова незалежність об'єднаних територіальних громад як наслідок реформи децентралізації.....	156
<b>Токар А.М.</b> Організаційна та функціональна відокремленість виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад.....	158
<b>Тручковська А.В.</b> Заборони та обмеження щодо переміщення окремих товарів через митний кордон в Україні та в світі.....	162
<b>Філіппова В.Д.</b> До питання інституціоналізації взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в механізмі публічної влади.....	164
<b>Хеленюк С.Ю.</b> Митна декларація: поняття та типи.....	166
<b>Хрідочкін А.В.</b> Теоретичні засади вітчизняного публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності.....	169
<b>Цап Г.А., Герасименко О.В.</b> Зовнішні інвестиції як інструмент розвитку районів закарпатської області.....	171
<b>Чудик–Білоусова Н.І.</b> Об'єднана територіальна громада як сторона договору соціального замовлення.....	174
<b>Чумак Л.В.</b> Житлово-комунальне господарство як об'єкт публічного управління.....	177
<b>Шамрук Н.Б., Пенчковський М.С.</b> Булінг в закладах освіти: новела законодавства.....	180

*Арзянцева Дар'я Андріївна,*

*доцент кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування  
Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук, доцент*

## **РОЗВИТОК МОЛОДІЖНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА ЯК ОСНОВА ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Забезпечення фінансової незалежності та самодостатності, а відтак і сталого розвитку об'єднаних територіальних громад є неможливим без підвищення ефективності використання фінансового потенціалу реального сектора економіки. Тому підвищений інтерес до активізації підприємницької діяльності робить актуальним пошук напрямів розвитку молодіжного підприємництва з метою забезпечення життєвих інтересів ОТГ та зростання соціально-економічних стандартів.

Підтримка ініціатив молоді щодо відкриття власної справи сприяє вирішенню ряду проблем:

- збільшення надходжень до місцевих бюджетів;
- розвиток і модернізація наявної інфраструктури ОТГ;
- підвищення рівня життя мешканців об'єднаних територіальних громад;
- зменшення міграції молоді та відтоку інтелектуального капіталу, у тому числі за кордон.

Молодіжне підприємництво характеризується швидкою адаптацією до нових соціально-економічних умов, креативним мисленням, що відкриває великі можливості у новітніх сферах діяльності. Особливим видом молодіжного підприємництва є стартапи. У широкому формулюванні стартап часто асоціюють з будь-яким бізнесом на стадії створення чи розробки комерційної ідеї (новий ресторан, магазин, автосервіс), в той час як в професійному середовищі під стартапом розуміють інноваційний проект у високотехнологічних галузях, таких як ІТ, біотехнології, енергоефективність, нанотехнології, інші промислові технології, послуги тощо. На нашу думку, значним потенціалом володіють також стартапи у сільському господарстві, враховуючи світові тенденції екологізації виробництва, вирощування «чистих» продуктів, а також необхідність впровадження рішень, що знижують вплив специфічних факторів - сезонності, погодних умов. Тому серед перспективних бізнес-ідей для реалізації на території ОТГ можна виділити наступні:

- організація вирощування несезонних овочів та фруктів у теплиці;
- організація вирощування «нішевих» сільськогосподарських культур з високою рентабельністю (спаржа, сорго, квасоля, гірчиця, льон, шафран);
- виробництво заморожених фруктів/овочів, крафтових джемів/конфітурів та інших солодоців;
- вирощування та реалізація саджанців дерев, квітів, печериць;
- вирощування страусів/перепелів, кролів, розведення риби та ін., у тому числі з метою переробки;
- виробництво біогумусу;
- створення «зелених» електростанцій;
- проекти соціальної інфраструктури (автосервіс, кафе, торгівельні заклади, туризм, проведення води й каналізації у приватних будинках) та інші.

Основні проблеми, з якими стикаються молоді підприємці, це:

- відсутність стартового капіталу для організації власної справи;
- мала кількість підприємств та підприємців, які б могли виступити у ролі «бізнес-ангела» - спонсора чи мецената, що надає консультаційну, технічну допомогу підприємцям-початківцям;
- низький рівень інновацій, комунікацій тощо.

У зв'язку з цим, для розвитку молодіжного підприємництва в ОТГ має бути створений сприятливий підприємницький клімат, що передбачає спільну діяльність як органів публічного управління, так і представників бізнесу, ЗМІ, закладів освіти тощо. Основні заходи підтримки розвитку молодіжного підприємництва в ОТГ наведено у табл.1.

Таблиця 1

## Заходи підтримки розвитку молодіжного підприємництва в ОТГ

Заходи	Основні процедури
1. Розробка та реалізація програм розвитку молодіжного підприємництва в рамках молодіжної політики	Опрацювання відповідного програмного документа та визначення пріоритетних напрямів розвитку молодіжного підприємництва.
2. Організація тренінгів, бізнес-зустрічей для молоді щодо використання успішних практик розвитку та підтримки стартапів. Започаткування шкіл (клубів/центрів) молодого підприємця.	Проведення інформаційної кампанії з метою залучення представників бізнесу, фінансових установ, вищих закладів освіти області щодо формування підприємницьких навиків у сфері організації власної справи, розвитку відповідних компетенцій. Використання сучасних методів навчання молодих підприємців - воркшопи, вебінари та квести підприємницької діяльності.
3. Впровадження нових бізнес-орієнтованих навчальних програм з трудового навчання у шкільні програми (шкільний коворкінг).	Створення коворкінгів (наприклад, технічного, швейного, столярного, тепличного коворкінгів)– сучасних майстерень із професійним обладнанням, доступ до яких матимуть не тільки учні, а й місцева молодь та люди старшого віку.
4. Розвиток інформаційних ресурсів. Популяризація ідеї відкриття власної справи шляхом активного залучення мас-медіа та через соціальні мережі.	Створення на офіційних сайтах ОТГ та сторінках у соціальних мережах модулю «Молодіжне підприємництво» з метою надання інформаційної підтримки підприємцям-початківцям. Розміщення інформації щодо конкурсів українських стартапів, кращих вітчизняних стартапів, краудфандингових платформ підтримки бізнесу, бізнес-інкубаторів.
5. Формування бюджетів участі, у тому числі спрямування коштів на підтримку молодіжних підприємницьких проектів, що відповідають стратегічним пріоритетам розвитку ОТГ.	Обговорення пріоритетів розвитку ОТГ. Організації інтерактивного, скриньового, прямого збору бізнес-проектів, що претендують до включення у бюджет участі. Заповнення бланків аналізу проекту, реалізація якого відбуватиметься за рахунок коштів бюджету участі. Підготовка аналітичних матеріалів для висновків щодо можливості винесення заявки на громадське голосування. Проведення конкурсів молодіжних-стартапів та їх фінансування.
6. Підтримка розвитку сільськогосподарської кооперації, у тому числі за участю молоді.	Проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед молоді щодо переваг участі у сільськогосподарській кооперації. Розміщення в модулі «Молодіжне підприємництво» посилань на організації кооперативного руху, навчальні програми успішні практики тощо.

Примітка. Систематизовано автором.

Проблема формування фінансових ресурсів для організації власної справи може бути вирішена за рахунок популяризації кооперації, що дозволяє зробити успішним і

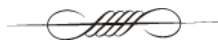


привабливим малий і середній сільськогосподарський бізнес, особливо для молоді. Учасники таких кооперативів спільними зусиллями можуть реалізувати свої бізнес-проекти, освоювати нові технології та продукти, виходити на нові ринки. Участь у сільськогосподарській кооперації дозволяє підприємцям-початківцям, перш за все, набуті навиків ведення підприємницької діяльності, зменшити ризики, а також можуть стати основою для накопичення стартового капіталу для подальшого самостійного впровадження комерційної ідеї.

Перспективним інструментом фінансування молодіжного підприємництва, що підтверджений світовим досвідом та набуває поширення і в Україні, виступає фандрейзинг – процес залучення грошових коштів та інших ресурсів (людських, матеріальних, інформаційних тощо) для реалізації комерційних та некомерційних проектів. Основними завданнями фандрейзингу молодіжних бізнес-проектів є: пошук потенційних спонсорів/бізнес-ангелів; постійна робота з потенційними донорами (формування, підтримка і розвиток взаємовигідних зв'язків); залучення громадської думки про необхідність та корисність підтримки відповідного проекту. В рамках фандрейзингу можуть використовувати різні методи для досягнення цілей, а саме: участь у спільних проектах і отримання цільового фінансування за програмами міжнародних організацій; участь у проектах, фінансованих державою; організація спеціальних заходів щодо збору коштів (благодійних вечорів, аукціонів, концертів, спортивних змагань); залучення волонтерів; особисті зустрічі; використання ресурсів Інтернету; краудфандинг тощо. Вважаємо, що ОТГ можуть виступати співінвесторами або співзасновниками молодіжних бізнес-проектів, які забезпечують швидку окупність або реалізацію пріоритетних для території напрямів розвитку. Це забезпечить, з одного боку, наповнення доходної частини бюджету, а з іншого – сприятиме нарощуванню підприємницького потенціалу ОТГ. В умовах обмеженості можливостей ОТГ фінансування молодіжних бізнес-проектів, акцент повинен також здійснюватись на посередницькій діяльності, зокрема забезпеченні консолідації ресурсів зацікавлених суб'єктів, волонтерів, надання інформаційної підтримки тощо.

В рамках розвитку молодіжного підприємництва ефективним інструментом підтримки та надання експертної допомоги може виступати молодіжні бізнес-інкубатори, які б також забезпечували взаємодію між громадою, локальним бізнесом, закладами вищої освіти та молоддю. Реалізація такого партнерства за участю ОТГ потребує опрацювання правового поля взаємодії між учасниками, визначення інструментів та стимулів для кожної із зацікавлених сторін, опрацювання методичного інструментарію оцінювання проектів (у т.ч. на предмет визначення соціальної та економічної ефективності, визначення доцільності реалізації тощо). Цей інструмент підтримки підприємництва допоможе виділити і підтримати найбільш пріоритетні для ОТГ напрями розвитку бізнесу, які здатні вирішувати гострі проблеми місцевої громади, сприяють поліпшенню соціальної обстановки, підвищенню зайнятості населення, формування конкурентного середовища та розвитку потенціалу території.

Таким чином, ОТГ, де переважає сільське населення, мають урахувати інтенсивний характер міграції сільської молоді до міст. Стимулювання молодіжного підприємництва відкриває ширші можливості по роботі з молоддю, враховуючи потреби та прагнення цієї цільової групи, а також особливості та інтереси розвитку громади.



*Багрій Тетяна Іванівна,  
студентка 5-го курсу юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ**

У сучасних умовах регулювання трудових правовідносин, реформування й оновлення трудового законодавства, розвиток системи соціального забезпечення працівників набуває все більшого значення. Соціальна політика держави передбачає виявлення основних тенденцій розвитку всіх напрямів соціальної діяльності, що обумовлюють процес розвитку соціального життя і безпеки найманих працівників.

У вузькому значенні, соціальне забезпечення – це сукупність гарантій з охорони праці і здоров'я працівників, навколишнього середовища та мінімальних стандартів оплати праці [10, с. 25-26]. У широкому, соціальне забезпечення працівників розглядають як діяльність, держави за рахунок коштів підприємства, установи, організації різних форм власності та коштів Державного бюджету в рамках соціального страхування, соціальної допомоги та соціального обслуговування певних категорій працівників [11, с. 327]. Таким чином, з урахуванням викладених підходів щодо визначення сутності соціального забезпечення працівників, соціальним забезпеченням є сукупність юридичних норм та гарантій, спрямованих на регламентацію суспільних відносин за рахунок як коштів підприємств, установ, організацій різних форм власності так і державного та місцевих бюджетів у напрямках щодо соціальної підтримки та страхування осіб у зв'язку із втратою працездатності, інвалідністю, настанням пенсійного віку, догляду за дитиною, професійними захворюваннями та каліцтвами.

Аналіз наукової літератури та нормативно-правових актів, дозволяє виокремити характерні риси соціального забезпечення працівників. Перша – це їх комплексне регулювання нормами трудового права та права соціального забезпечення. Суб'єктами відносин виступають працівник та роботодавець. Набуття вказаних статусів відбувається з моменту укладення трудового договору, який вважається єдиним юридичним фактом виникнення трудових правовідносин [9, с. 125]. Зазначимо, що, трудові відносини регулюються нормами трудового права, перш за все нормами Кодексу законів про працю України [2]. Аналізуючи його, варто зауважити, що чимало приписів вказаного законодавчого акта стосуються соціального забезпечення працівників роботодавцем. Для прикладу, у статтях КЗпП України [2] встановлено: гарантію щодо недопущення працівника до роботи без укладення трудового договору, обов'язок роботодавця повідомити центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування про прийняття працівника на роботу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 24); забезпечення працівникові безпечних та нешкідливих умов праці (ст. 153); зобов'язання щодо виплати працівникові мінімальної заробітної плати, яка є державною соціальною гарантією (ст. 95); право роботодавця за власні кошти встановлювати додаткові порівняно із законодавством трудові і соціально-побутові пільги тощо (ст. 9-1). Відзначимо і наступне твердження, ст. 46 Конституції України [1] закріплює соціальне забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Зауважимо, що роботодавець як суб'єкт реалізації заходів соціального забезпечення, зокрема забезпечує: формування страхового стажу працівника, що дає право на отримання грошових виплат у разі настання відповідного соціального ризику (досягнення пенсійного віку, тимчасової непрацездатності тощо): сплачує на користь працівника єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [3]; надає працівникам окремі види соціального забезпечення (оплачує перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок загального захворювання, а також внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання) [4], власним коштом; тимчасово переводить працівника на легшу, нижче оплачувану роботу зі збереженням середньомісячного заробітку на визначений строк за висновком ЛКК або МСЕК з метою забезпечення відновлення його професійної працездатності після настання нещасного випадку або професійного захворювання [4]; надає працівникам окремі соціальні послуги (організовує для безробітних роботи, що мають тимчасовий характер, шляхом укладення з ними строкових трудових договорів) [5] тощо.

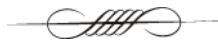
Друга особливість правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення є поєднання централізованого та децентралізованого правового регулювання, яким властиве: 1) здебільшого централізоване встановлення підстав, стандартів та гарантій реалізації найманими працівниками права на соціальне забезпечення, що здійснюється роботодавцем. 2) централізоване регулювання відносин соціального забезпечення працівників роботодавцем, яке здійснюється переважно за допомогою правових норм, закріплених у законах, які є джерелами трудового права та права соціального забезпечення (Кодекс законів про працю України, Закони України «Про оплату праці», «Про колективні договори і угоди», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ін.) 3) локальне (децентралізоване), у тому числі договірне, регулювання відносин додаткового соціального забезпечення працівників роботодавцем. Р. І. Кондратьєв аргументував, що локальне правове регулювання (у співвідношенні із централізованим) має вторинне значення, можливість його застосування зазвичай передбачена законодавством [12, с. 16]. Дія локальних правових норм переважно обмежується рамками окремих підприємств, установ, організацій, вони поширюються на працівників лише конкретного трудового колективу [13 с. 56]. Локальне регулювання відносин соціального забезпечення працівників передбачає регулювання як договорами (трудоим та колективним), так і нормативними актами роботодавця (положення про преміювання, комплекс заходів соціального забезпечення працівників, наказ про надання додаткової відпустки працівникові для оздоровлення), так і.

Отже, з урахуванням проведеного аналізу чинного законодавства та наукових досліджень стосовно соціального забезпечення працівників за участю роботодавця, варто відмітити, що незважаючи на комплексний характер відносин, їх правове регулювання все ж має свої особливості, що дозволяє найкращим чином забезпечити мінімальні стандарти та гарантії задоволення потреб працівників у сфері соціального забезпечення.

### Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
3. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 2 (2-3). Ст. 11.

4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України № 1105-XIV від 23.09.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46. Ст. 403.
5. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.
6. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121.
7. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01.07.1993 № 3356-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 49. Ст. 376.
9. Вишновецька С. В., Такаджі Л. Г. Трудовий договір як підстава виникнення трудових правовідносин. *Юридичний вісник*. 2016. № 2 (39). С. 124-129.
10. Мачульська Е. Е., Горбачова Ж. А. Право соціального забезпечення: учебн. пособие для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Книжный мир», 2011. 350.
11. Пададимаченко Н. В. Поняття «соціального забезпечення працівників». *Публічне право*. 2013. №3. С. 322-329.
12. Кондратьєв Р. І. Локальні норми права. Хмельницький : Хмельницький інститут регіонального управління та права, 2001. 70 с.
13. Синчук С. М. Щодо проблеми децентралізованого правового регулювання відносин соціального забезпечення в Україні. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 59-62.



**Балайда Вікторія Олегівна,**  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

## ТИПОЛОГІЯ МИТНИХ ПІЛЬГ ТА ПРЕФЕРЕНЦІЙ

В сучасних умовах реформування економіки України, митна політика та стратегія розвитку зовнішньоекономічної діяльності є надзвичайно важливими. Вступивши до Світової організації торгівлі, Україна обрала шлях вільної та недискримінаційної зовнішньої торгівлі. Одним із засобів стимулювання такої митної політики є митні пільги, або ж преференції, які є одним із інструментів тарифного регулювання.

На меті встановлення митних пільг державою є заохочення імпортування товарів, захищаючи, таким чином, інтереси споживачів, надання зустрічних поступок, захищаючи інтереси товаровиробників, сприяння підвищенню конкурентоспроможності товарів національних товаровиробників [4, с.167].

Окрім того, слід зазначити, що однією з головних умов вступу до СОТ є запровадження режиму найбільшого сприяння, що передбачено ст. I ГАТТ 1994 року. А торгівля на такій основі вже сама по собі означає застосування митних пільг до країн членів організації [1].

В теорії під митною пільгою розуміється будь-яке виключення з існуючих у митно-правовій сфері правил. Законодавець у главах 50 та 51 МКУ розмежував митні пільги на ті, що надаються дипломатичним представництвам, тобто полягають у наданні тарифних та нетарифних переваг, а також на тарифні пільги (тарифні преференції), що полягають у звільненні від справляння мита, зниженні ставок мита або встановленні тарифних квот на ввезення товарів [2, с.105].

Що до типології митних пільг, то погляди на це у науковців розрізняються. Так, залежно від сфери застосування О.В. Прядко класифікує митні пільги на переваги: щодо митного оформлення; зі сплати податків і зборів, стягуваних митними органами; щодо митного контролю [5, с.19].

І. В. Тимошенко розподіляє митні пільги на: 1) пільги з митного оформлення і митного контролю; 2) пільги зі сплати митних платежів (тарифні пільги). Тобто, в залежності від того, в якій митно-правовій сфері встановлюється виключення [6, с.325].

О. П. Гребельник пропонує класифікацію митних пільг в залежності від форми їх надання, на підставі якої виділяють: – повернення раніше сплаченого мита, – звільнення від сплати мита, – зниження митної ставки, – встановлення тарифних квот на преференційне ввезення чи вивезення товарів [3, с.130].

Під преференціями в широкому розумінні в торгівельно-економічних відносинах розуміють пільги, що надаються однією країною у торгівлі з іншими країнами або групою країн. Тобто, тарифна преференція є в певному сенсі вужчим поняттям за тарифну пільгу.

Більшість вітчизняних авторів ототожнюють поняття «тарифні преференції» і «тарифні пільги», розуміючи під ними тарифні пільги, що надаються на умовах взаємності або в односторонньому порядку в процесі реалізації зовнішньоторговельної політики України товарам, що переміщуються через митний кордон України, у вигляді повернення раніше сплаченого мита, звільнення від сплати ввізного мита, зниження ставки мита, встановлення тарифних квот на преференційне ввезення (вивезення) товарів.

Виходячи з приписів чинного законодавства, пропонується класифікувати пільги на: тарифні та нетарифні.

Тарифні пільги пов'язані з наявністю фінансової складової, тобто надають перевагу щодо розміру тарифу, що зрозуміло вже з їх назви.

За кількістю сторін тарифні пільги можуть бути диференційовані на двосторонні та багатосторонні ( ГАТТ 1994 року).

За формами тарифні пільги можуть поділятися на ті, що знижують рівень митного обкладення; ті, що встановлюють нульовий рівень митного обкладення; такі, що надаються у вигляді тарифних квот.

Виходячи з передбачених в законодавстві форм тарифних пільг, ми можемо класифікувати їх за обсягом товару, що підпадає під дію пільг. За цією ознакою пільги можуть бути диференційовані на: ті, що поширюються на необмежену кількість товару; ті, що надаються на визначений обсяг товару

Враховуючи те, що митна політика переслідує досягнення певного результату, спрямованого на виконання завдань та функцій держави, можемо диференціювати пільги на: митні пільги економічного характеру; митні пільги на здійснення певних функцій; митні пільги цільового призначення.

Що ж стосується нетарифних пільг, то вони полягають в наданні привілеїв процедурного характеру та знаходять прояв у зменшенні обсягу митних процедур в порівнянні зі стандартними правилами.

Митні пільги не можуть носити індивідуального характеру, тому що надаються виключно шляхом прийняття відповідного закону. Підставою для надання митних пільг може бути або належність особи до осіб, які мають на це право відповідно до свого правового статусу (представники іноземних держав і їх співробітники та інші іноземні особи), або факт переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, ввезення на митну територію яких або вивезення за їх межі цієї території дозволяється законодавством України за умови несплати мита, зниження ставок мита, встановлення тарифних квот.

До першої категорії відносяться митні пільги для представників іноземних держав і їх співробітників та інших іноземних осіб. Питання надання цих пільг регулюється МК України. Так, відповідно до глави 54 МК України митні пільги надаються представництвам іноземних держав, міжнародних організацій, представництвам іноземних фірм та офіційним особам на території України, а також дипломатичним представництвам України, що знаходяться за кордоном [2].

Отже, митні пільги є регулятором зовнішньоторговельних відносин, своєрідним бар'єром між світовим ринком та власним ринком держави, а тому їх застосування спрямоване на одержання прогнозованого та бажаного результату: підвищення рівня митного обкладення зменшує товаропотік до держави, зниження ставок мита – відкриває внутрішній ринок світу.

При цьому найбільший вплив мають саме тарифні пільги, що безпосередньо відбиваються на ціні товару, а відтак і на його конкурентоспроможності. Отже, тарифні пільги є, перш за все, регулятором економічних відносин.

Щодо нетарифних привілеїв (для представників дипломатичного, консульського корпусу, міжнародних організацій), то вони скоріше є політичним засобом, оскільки надаються, переважно, на взаємній основі і відбивають характер політичних відносин між державами. Встановлення пільг впливає на активізацію з приводу їх використання, що може бути враховано при вирішенні власних потреб держави.

#### Література:

1. Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1994 року. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981\\_003](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_003)
2. Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України.* 2007, № 12, ст.105.
3. *Гребельник О. П.* Основи митної справи: Навчальний посібник К.: Центр навчальної літератури, 2003. 130 с.
4. *Ківалов С. В., Кормич Б. А.* Митна політика України. – Одеса : Юридична література, 2002. 167 с.
5. *Прядко О. В.* Митні пільги і тарифні преференції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридичних наук: спец. 12.00.07. Харків, 2008. 19 с.
6. *Тимошенко И. В.* Таможенное право России: курс лекций. М. : ПРИОР, 2002. 416 с.



**Балясна Оксана Анатоліївна,**  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

#### ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ В РОБОТІ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ УКРАЇНИ

У відповідності до ст.1 Закону України «Про центральну виборчу комісію» Центральна виборча комісія (далі - ЦВК) є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України [1].

Для мети дослідження практична діяльність ЦВК аналізується крізь призму трьох основних критеріїв – прозорості, підзвітності та доступності. Втілення в практичній діяльності ЦВК цих критеріїв є визначальною передумовою підвищення рівня довіри виборців до неї, а також зростанню обізнаності громадян зі своїми виборчими правами, механізмами їх реалізації та захисту.

За роки функціонування Центральної виборчої комісії України процес її інституціоналізації завершився остаточно; до законодавства, у тому числі до Закону «Про Центральну виборчу комісію», було внесено низку змін, спрямованих на посилення ролі ЦВК в організації та проведенні виборів, здійсненні контролю за дотриманням виборчого законодавства. Стійкою є тенденція до зростання обсягів фінансування ЦВК, що має забезпечити ефективне здійснення нею своїх повноважень.

В той же час, на основі проведеного дослідження, варто виокремити ряд проблем, пов'язаних з ефективністю діяльності ЦВК, функцій із захисту виборчих прав громадян, доступністю ЦВК як інституції до громадян, забезпеченням прозорості її діяльності.

Можливості звернення громадян до ЦВК зі скаргами чинним законодавством України суттєво звужено. Не заперечуючи проти існуючого підходу законодавця до врегулювання процедури оскарження, відзначимо, що громадяни часто не можуть реалізувати право на звернення зі скаргою навіть за наявності правових підстав для її подання, адже належної роз'яснювальної роботи ЦВК ні під час виборчого процесу, ні після його завершення, не проводиться.

Юридичні можливості звернення громадян до ЦВК у міжвиборчий період зводяться до надсилання заяв з пропозиціями. Правове регулювання цієї форми звернень є недосконалим. Крім того, доступ громадськості до інформації про кількість та зміст звернень до ЦВК з пропозиціями, результати їх розгляду практично відсутній.

Закон України «Про Центральну виборчу комісію» наділяє ЦВК достатньо дієвими механізмами захисту виборчих прав громадян, зокрема – правом розглядати за власною ініціативою питання, пов'язані з порушенням вимог виборчого законодавства, у тому числі – тих положень законодавства, які встановлюють виборчі права громадян та гарантії їх реалізації; правом створювати свої регіональні представництва. На жаль, наданий Законом «Про Центральну виборчу комісію» потенціал залишається значною мірою є невикористаним ЦВК.

Взаємодія ЦВК з парламентом, зокрема в процесі розробки законопроектів, спрямованих на удосконалення виборчого законодавства, захист прав громадян у виборчому процесі, є недостатньо ефективною. Про це свідчить, зокрема, те, що у поданій на розгляд Верховної Ради редакції жоден розроблений ЦВК законопроект схвалений не був.

Чинним законодавством України за ЦВК закріплено досить вузький перелік прав, що ускладнює здійснення Комісією функцій захисту виборчих прав громадян. Зокрема, Закон «Про Центральну виборчу комісію» не передбачає можливості здійснення членами ЦВК виїзних перевірок підприємств, установ, організацій в ході виборчого процесу. Окремі права членів ЦВК позбавлені належних гарантій їх реалізації. Наприклад, Закон «Про Центральну виборчу комісію» не встановлює гарантії реалізації передбаченого ним права члена ЦВК вимагати і отримувати від органів влади та посадових осіб необхідну документацію, звіти та пояснення. На відміну від, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, ЦВК не надано права представляти інтереси громадян у судах під час розгляду справ, пов'язаних з порушенням виборчих прав громадян тощо [2].

Аналізуючи дані громадської організації «ОПОРА» зазначимо те, що ЦВК оприлюднює лише результати виборів, а не усю поточну статистичну інформацію, яка необхідна для аналізу даних; суттєві проблеми з підготовкою членів дільничних виборчих комісій та проведення публічних консультацій на рівні окружних виборчих

комісій; комунікації ЦВК з територіальними комісіями, взаємодії ЦВК з НАЗК під час виборчої кампанії [4].

Інформаційна насиченість веб-сторінки ЦВК, як і оперативність поновлення даних на ній є низькою, через відсутність системи пошуку і навігації користування сайтом (зокрема, розміщеними на ньому Постановами ЦВК) досить складно.

ЦВК доцільно було б, на погляд експерта Лабораторії законодавчих ініціатив Дениса Ковриженко, переорієнтуватись з публікації переважно наукових видань на випуск великотиражних та невеликих за обсягом інформаційних видань, призначених для пересічного виборця, наприклад спеціалізованих брошур на теми «Захист виборчих прав у судах та виборчих комісіях», «Пам'ятка виборцю», «Пам'ятка офіційного спостерігача», «Пам'ятка члена дільничної виборчої комісії» тощо. ЦВК також слід було б розпочати видання „Вісника Центральної виборчої комісії», створення інформаційних та навчальних теле- і радіопрограм, випуск тематичних фільмів. У Законі «Про Центральну виборчу комісію» слід також передбачити подання ЦВК до Верховної Ради України щорічної Доповіді (Звіту) про діяльність ЦВК у сфері забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян, контролю за дотриманням положень виборчого законодавства [2].

Недостатня прозорість використання ЦВК бюджетних коштів. Кошторис ЦВК та Звіт про використання кошторису витрат мають оприлюднюватись на сайті ЦВК.

Проаналізувавши тези доповідей членів ЦВК, щодо бачення розвитку і удосконалення діяльності Центрального органу з проведення виборів в Україні, та усунення будь-яких ризиків щодо порушення виборчого законодавства, можна дійти наступних висновків [3].

Для налагодження роботи ЦВК потрібно: налагодити командну роботу комісії як колегіального органу; застосувати автоматичний розподіл так званого кураторства між членами комісії; розподілити функціональні обов'язки; забезпечити дотримання членами комісії чинних законів та Конституції; провести аудит в регіонах; провести аудит інвентаризації правових повноважень, засобів, інструментів, які є у ЦВК за основними напрямками діяльності; внести змін до регламенту роботи комісії; налагодити тісну співпраці з Урядом задля оперативного вирішення організаційних питань.

Для вирішення організаційних питань у роботі комісії необхідно: забезпечити прозорість роботи комісії; започаткувати онлайн-трансляцію засідань комісії; доопрацювати сайт, щоб він був зручним, інформативним та корисним для користувачів; впровадити прозору процедуру розгляду скарг; забезпечити реалізацію можливості отримувати доступ до документів ЦВК напередодні засідань; відновити довіру до комісії та її рішень.

Для ревізії законодавства та напрацювання змін доцільно: провести всеукраїнський референдум; посилити відповідальність за підкуп виборців; врегулювати питання агітації, політичної реклами, фейків, мови ворожнечі та взаємодії з медіа; впровадити невідворотність покарань за порушення проти виборчих прав; викоринити негативні явища, наприклад, участі псевдожурналістів у виборчому процесі; посилити відповідальність за невиконання судових рішень щодо виборчого процесу.

У сфері просвітницької діяльності доцільно: реалізувати регіональні представництва ЦВК; організувати навчання членів виборчих комісій; підвищити правову культуру в частині виборів та референдумів серед виборців; підвищити мотивацію громадян ходити на вибори.

Потребує також посилення співпраці з громадськістю, зокрема, доцільно: створити дорадчі експертні групи; започаткувати оперативні наради; поживити контакти з медіа та громадськими організаціями; розвинути напрямок роботи громадської ради та методичної ради.



В сфері впровадження IT-технологій доцільно: впровадити технології та засоби, які допоможуть здійснювати електронний підрахунок голосів виборців; забезпечити інформаційну безпеку баз даних та інформаційних ресурсів комісії.

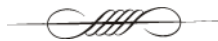
Міжнародна співпраця вимагає: посилення міжнародного співробітництва ЦВК; імплементації міжнародних стандартів та практики у роботі комісії.

Потребує і зміна філософії діяльності ЦВК: з правозастосовчого органу на забезпечення і захист виборчих прав громадян України; розмежування статусу правозастосовчого органу і органу, який має право надавати роз'яснення виборчого законодавства.

Потребує подальшого забезпечення виборчих прав людей з інвалідністю, внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян.

### **Література:**

1. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15\\$](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15$)
2. *Ковриженко Д.* Роль ЦВК у формуванні громадянської та правової свідомості громадян в контексті прозорості, підзвітності та доступності. URL : <https://bit.ly/2HRsSjB>
3. Вдосконалення роботи ЦВК. URL : <https://bit.ly/2I7geoE>
4. *Хромова Ю.* Шляхи вдосконалення роботи виборчих комісій в Україні. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/10.pdf>



***Балака Євгеній Іванович,***

*доцент кафедри транспортних систем та логістики*

*Українського державного університету залізничного транспорту*

***Семенцова Олена Володимирівна,***

*доцент кафедри менеджменту і адміністрування*

*Українського державного університету залізничного транспорту*

## **КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ**

Проблема визначення ефективності управлінської діяльності є традиційно актуальною для економіки макро- та мікрорівня і знаходиться в центрі уваги сучасної науки і практики. В умовах реформування залізничної галузі, що передбачає трансформацію прав власності, питання удосконалення підходів до визначення ефективності публічного адміністрування залізниць набуває все більшої значимості, що і обумовлює актуальність поставленої теми.

Поняття «ефективність виробництва» та «ефективність управління» широко розповсюджені та активно застосовуються в сучасній науці. Різні аспекти визначення ефективності публічного управління розглядалися в працях як іноземних (П. Друкер, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, Р. Ликерт, Г. Райта та ін.) та вітчизняних (В.В. Цветков, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Н. Нижник, А. Чемерис, І. Розпутенко, О. Пухкал, О. Брайченко В. М. Сороко та ін.) вчених [1-9]. Однак питання визначення ефективності управлінських впливів органів публічного адміністрування на залізничному транспорті потребують подальших досліджень.

Поняття ефективності є давно вживаним та широко розповсюдженим. Найбільш застосованим воно є для економічної характеристики доцільності виробничого процесу на підприємствах різних форм власності.

Визначення ефективності виробництва за моделлю «вигоди – витрати» підчас є доволі трудомістким процесом, але безперечно являє собою найбільш об'єктивну оцінку доцільності реалізації виробництва загалом та часткових його процесів зокрема, бо ґрунтується на формалізованих методах дослідження.

Значно складніше оцінити ефективність процесів, що мають нематеріальний характер, які повсякчас супроводжують будь-які виробничі процеси та, навіть, спонукають їх появу. Таким процесом є управління, породження якого обумовлюється бажанням людини щодо удосконалення оточуючого середовища. Повною мірою це стосується і оцінки ефективності управлінських рішень системи публічного адміністрування на залізничному транспорті.

Соціально-економічні проекти є одним із об'єктів публічного адміністрування. Залізничний транспорт також в певній мірі структурує фактор економічного розвитку регіону, в результаті чого високий рівень інтеграції даного виду транспорту та виробничого ланцюга регіону сприяє зростанню регіональних ринків та поліпшує інвестиційний клімат. Відповідно, регіональна система залізничного транспорту знаходиться в прямій взаємодії з економікою регіону та сприяє її успішному розвитку.

Особлива роль взаємин державних структур та бізнесу в залізничній галузі, які спрямовані на розвиток механізмів управління даним видом транспорту, відповідає парадигмі публічного управління – розвиток взаємодії держави, бізнесу та суспільства в цілях підвищення якості життя населення.

Традиційно, ефективність будь-яких процесів класифікують за великою кількістю ознак, серед яких найпоширенішим є диференціація за напрямками отриманих результатів. Для умов сьогодення, на залізничному транспорті доцільно розрізнити показники ефективності публічного адміністрування за такими напрямками отриманих результатів, як:

- економічна ефективність;
- функціональна ефективність;
- суспільна ефективність;
- науково-технічна ефективність;
- екологічна ефективність тощо.

Як відомо, головною метою діяльності будь-якої організації в умовах ринку є отримання прибутку, тому і найголовнішим видом ефективності для комерційних підприємств є економічна. Узагальнюючий показник економічної ефективності традиційно визначається шляхом співставлення отриманих економічних результатів з витратами. На відміну від комерційних підприємств, установи публічного адміністрування створюються з метою управління суспільством, як цілісною системою. Спрямованість публічного адміністрування у залізничній галузі полягає в прийнятті адміністративних рішень, наданні адміністративних послуг та здійсненні внутрішнього адміністрування залізничної галузі. Тож, економічний аспект визначення ефективності публічного адміністрування залізничної галузі є, хоча і вагомою, але не визначальною складовою. На перший план виходить ефективність функціональна та суспільна.

Функціональну ефективність доцільно знаходити шляхом співставлення отриманих результатів управлінського впливу з поставленими цілями. До критеріїв функціональної ефективності публічного управління на залізничному транспорті можна віднести, наприклад, розподілення управління галуззю за напрямками управління інфраструктурою та перевізним процесом, забезпечення прозорості фінансових потоків галузі, відповідність вітчизняної транспортної галузі європейським стандартам обслуговування, розвиток перевезень транспортними коридорами тощо.

Визначення ж суспільної ефективності є найголовнішим у процесі оцінки ефективності діяльності публічних організацій і проводиться шляхом співставлення результатів діяльності цих організацій з основними вимогами суспільства. У якості критерію суспільної ефективності публічного управління на залізничному транспорті можна обрати ступінь задоволення вимог та очікувань споживачів від якості транспортної послуги (тобто отримання підвищеної якості обслуговування, зручність розкладу, зменшення часу перебування в поїзді, збільшення періодичності руху, впровадження нових маршрутів тощо).

Визначення науково-технічної ефективності публічного адміністрування залізничної галузі співставлення рівня науково-технічного прогресу галузі за результатами здійснення управлінських впливів публічного адміністрування до очікуваних. Критерієм науково-технічної ефективності публічного управління у залізничній галузі може виступати відповідність методів, форм, способів, принципів, прийомів, інструментів управління залізничною галуззю.

Знаходження екологічної ефективності публічного адміністрування залізничної галузі співставлення екологічного впливу на оточуюче середовище за результатами здійснення управлінських впливів публічного адміністрування до попередніх (або прогнозованих) оцінок впливу. За критерій екологічної ефективності публічного управління галуззю можна обрати обсяг забруднень на душу населення, обсяг забруднень на одну гривню валового фінансового результату, обсяг забруднень на одиницю транспортної роботи, що цілком відповідають напрямкам розробок індексу екологічної ефективності.

Слід зазначити, що оцінка ефективності управлінських впливів публічного адміністрування в залізничній галузі не має обмежуватися визначенням означених часткових показників. Видається доцільним поєднання їх в єдиний узагальнюючий показник.

Доцільно відмітити, що є можливим застосування формалізованих методів вимірювання ефективності переважно для визначення економічної ефективності. Такі методи дають точну та обґрунтовану оцінку управлінських впливів системи публічного адміністрування на об'єкт впливу – залізничний транспорт та його зовнішнє оточення.

Поруч з цим, вимірювання суспільної, науково-технічної, функціональної та екологічної складової ефективності управлінських впливів публічного адміністрування залізничної галузі переважно ведеться за умов застосовуються методів експертної оцінки, що унеможлиблює створення типових моделей оцінки ефективності вказаних часткових показників.

Результати проведення оцінки вказаними методами можуть носити ймовірнісний та варіативний характер в залежності від фокус-групи споживачів, співробітників та експертів, що залучалися до оціночного процесу, влучності формулювання актуальних для залізничної галузі питань, комунікаційних перешкод тощо.

Таким чином, удосконалення підходів до визначення ефективності публічного адміністрування залізничної галузі можливе при поглибленому дослідженні вимог споживачів, розумінні мети та місії організації, що набуває особливого змісту в умовах трансформації відносин власності в галузі залізничних перевезень. Означені заходи призведуть до підвищення соціальної та функціональної ефективності роботи галузі, чим створять і умови для зростання економічної складової ефективності.

### Література:

1. *Peter F. D. The Practice of Management.* – Butterworth-Heinemann, 1999. - 399 p.
2. *Management / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri.* 3rd. ed. Cambridge, MA [etc.], 1988. 349 p.
3. *Likert R. New patterns of management.* - N. Y. : Mc Graw - Hill, 1961. P 125.

4. Райт Г. Державне управління. - пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. - К. : Основи, 1994. 191 с.

5. Цветков, В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х. : Право, 1996. 164 с.

6. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління : підручник. К. : Знання, 2009. 582 с.

7. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. К. : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6-11.

8. Чемерис А. Дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Вісник державної служби України. 2001. № 1. С. 52-60.

9. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. К. : НАДУ, 2008. 104 с.



**Батанов Олександр Васильович,**

*провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ (АКСІОЛОГІЧНІ ТА ОНТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ)**

Нові чинники функціонування та модернізації правової системи України, поступове становлення муніципального права як самостійної галузі права, обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі джерел права, а також утворення науково-обґрунтованої концепції муніципальної статутної нормотворчості.

Слід констатувати, що сучасний стан якості нормативно-правових актів, які приймаються у системі місцевого самоврядування, у першу чергу статутів територіальних громад в Україні, засвідчує необхідність удосконалення як організаційно-правового та процесуального, так і конституційно-правового забезпечення муніципальної статутної нормотворчості. В основі цих кардинальних перетворень, з одного боку, має бути прагнення суб'єктів місцевого самоврядування до створення локальної системи нормативно-правового, у першу чергу, статутного, регулювання муніципальних відносин, а, з іншого боку, цілеспрямована політика держави, спрямована на децентралізацію нормотворчих функцій та повноважень суб'єктів публічно-владних відносин, їх переміщення на рівень територіальних громад. Також, серед актуальних конституційно-правових проблем муніципальної статутної нормотворчості в Україні можна виділити питання щодо визначення місця статуту територіальної громади у системі джерел конституційного та муніципального права, з'ясування ролі муніципальної статутної нормотворчості у правовій системі, дослідження її сутнісних та структурно-функціональних характеристик тощо.

Суттєвий внесок у становлення теорії муніципального права в цілому та концептуальних засад муніципального статутного права, зокрема, зробили М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, І. О. Зайцева, Д. Д. Заяць, Т. О. Калиновська, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, М. О. Петришина, Х. В. Приходько, Н. О. Чудик та ін.

Однак, незважаючи на важливість проблематики муніципального статутного права в Україні, залишається ще чимало прогалин, які повинні заповнити подальші наукові дослідження. Недослідженими залишаються питання теоретико-методологічних та конституційних засад статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, її аксіологічні та онтологічні характеристики.

Одним із векторів реформи конституційної моделі місцевого самоврядування є впорядкування суспільних відносин, які виникають у сфері видання та застосування муніципальних правових актів. Насамперед, йдеться про необхідність посилення конституційно-правового визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за вироблення й реалізацію місцевої політики, муніципальних програм сталого розвитку, закріплення головних повноважень цих органів, а також послідовна реалізація прав територіальних громад на прийняття власних статутів.

Досліджуючи актуальні проблеми статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, варто звернути увагу на ціннісний вимір місцевого самоврядування в цілому та його нормативної основи, у першу чергу статуту територіальної громади. Недооцінка ціннісної складової статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, навіть за умови досконалої процесуальної форми, може привести до втрати колосального регулюючого та функціонального потенціалу статуту територіальної громади.

У цьому контексті варто погодитись з відомими експертами у галузі муніципальної статутної нормотворчості В. П. Рубцовим, на думку якого, статут територіальної громади – це один з найважливіших інструментів залучення громади і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, «процес активізації громади» [1, с. 111] та О. С. Орловським, який розглядає статут територіальної громади як своєрідний спосіб саморегуляції територіальної громади, кодекс життя людей у рідному місті, який затверджує цінності, спільні для всього місцевого співтовариства, а також дає жителям практичну можливість реалізовувати потребу та право брати участь у влаштуванні власного життя, описує їх права, обов'язки та обмеження у процесі цього влаштування [2, с. 5]. По суті, ці дослідники, окреслюючи характерні ознаки статуту територіальної громади, зміщуючи акценти у бік дієздатності територіальної громади, її динамічних властивостей, акцентують увагу на ціннісному вимірі статутної нормотворчості та статутного регулювання у місцевому самоврядуванні.

На наш погляд, фактично йдеться про формування своєрідної аксіосфери муніципальної статутної нормотворчості – територіально-просторових та темпоральних меж виникнення, формування, існування, розвитку, реалізації історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей та муніципальних традицій відповідних територіальних громад.

Слід зазначити, що важливість аксіологічного вивчення права (муніципального права, зокрема, та його інститутів, серед яких – інститут муніципальної статутної нормотворчості у) визначається потребами розвитку юридичної науки в цілому, а також необхідністю розробки доктринальних підходів до ціннісного розуміння права як феномену духовного світу людини; утворенням нових методик і програм правового виховання; актуалізацією формування цілісного юридичного світогляду, який базується на аксіологічних уявленнях про свободу, рівність, справедливість. Отже, закономірно виникає питання про використання аксіологічного методу у правознавстві в цілому, теорії права та окремих юридичних галузевих науках (у тому числі муніципальному праві).

У даний час, дослідження питань ціннісно-оціночного підходу у муніципальному праві дає ключ до вироблення концептуальних рекомендацій для вибору шляхів розвитку територіальних громад, регіонів, суспільства, держави та правової системи в цілому, а також дозволяє проводити комплекс реформ сфері місцевого самоврядування, осмислити процес у повному масштабі, побачити його економічні, політичні, соціальні

та культурологічні основи. В зв'язку з цим виникає необхідність фундаментальних досліджень муніципально-правових норм, муніципально-правових інститутів та процесів, ціннісних явищ у муніципальному праві в цілому та його інститутах, серед яких – інститут муніципальної статутної нормотворчості.

Цінність муніципальної статутної нормотворчості – це його позитивна значущість (роль) у задоволенні потреб учасників муніципального життя. Вона формується стосовно кожної людини – члена територіальної громади (особистісна цінність), соціальних спільнот та їх об'єднань, у першу чергу, територіальних громад (групова цінність) і, зрештою, суспільства в цілому (загальносоціальна цінність).

Цінність муніципальної статутної нормотворчості як складовою частини системи позитивного або т. з. юридичного, права виражається у її здатності сприяти реалізації норм та принципів муніципального права за допомогою спеціальних механізмів і процедур. У теорії права доведено, що поряд із загальносоціальною та особистісною цінністю, розрізняють інструментальну цінність юридичного права (зокрема, стабілізаційну, організаційну, узгоджувально-інтеграційну, управлінську, комунікативну, охоронну, пізнавальну) та його власну цінність – здатність оптимізувати соціально прийнятні шляхи і засоби задоволення потреб суб'єктів [3, с. 74].

На наш погляд, концептуальний аналіз аксіологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості передбачає висвітлення деяких теоретико-методологічних питань сутності та соціального призначення правових актів в цілому, враховуючи, що саме ці характеристики здебільшого дають нам уявлення про ціннісний потенціал нормативно-правового регулювання, а також, власне кажучи, сутнісних, змістовних, структурних та функціональних характеристик статутів територіальних громад, які дозволять нам розкрити інструментальну цінність муніципального статутного права, висвітлити її (цінності) стабілізаційні, організаційні, узгоджувально-інтеграційні, управлінські, комунікативні, охоронні, пізнавальні та інші аспекти, показати здатність статутного права оптимізувати соціально прийнятні шляхи муніципального розвитку, виявити засоби задоволення потреб територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст, відобразити форми та методи вирішення питань місцевого значення тощо.

Також, важливою теоретико-методологічною проблемою, тісно пов'язаною з аксіологією муніципального статутного права, є проблема його онтологічного значення. На наш погляд, розкриття онтологічних аспектів муніципального статутного права дозволить висвітлити сутнісні, змістовні, структурні та функціональні характеристики статутів територіальних громад, показати їх місце та роль у процесах становлення місцевого самоврядування в Україні. Адже, онтологія права відображає функціонування і структуру соціально-правових процесів, конкретні форми їхньої реалізації у різних комбінаціях людської діяльності. У сучасному розумінні онтологія права вибудовується через узагальнення суспільного досвіду, усвідомлення людьми всієї багатоманітності повсякденної практики та її систематизації. Онтологія права формує сукупний образ соціально-правового буття і в цій своїй функції здатна слугувати системою орієнтирів для здорового глузду, основою правового світогляду [4, с. 268].

Вважаємо, що розкриття онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості дозволить показати роль статутів територіальної громади як особливої форми права з точки зору втілення у буття людини – члена територіальної громади ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та правових норм (у першу чергу норм муніципального статутного права), на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих

на нормах природного права та правового закону.

Означений аспект є одним з ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні цілому, так і в плані розвитку муніципальної влади зокрема (у т. ч. – муніципальної статутної нормотворчості). Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування специфічних муніципально-правових установок та муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність.

На наш погляд, найбільш рельєфно аксіологічні та онтологічні характеристики статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні проявляються у процесі реалізації установчої функції статуту територіальної громади як акту локального регулювання. Попри дискусійність питання щодо установчого характеру статуту територіальної громади [5, с. 221; 6, с. 10; 7, с. 8-9], цей правовий акт є основним у системі правових актів місцевого значення, який визначає головні питання, які регулюються самою територіальною громадою, що дозволяє говорити про нього як своєрідну міні-конституцію територіальної громади. Адже, статут територіальної громади приймається представницьким органом місцевого самоврядування – сільською, селищною, міською радою або місцевим референдумом, що дозволяє характеризувати його у ціннісному вимірі представницької демократії, муніципальної представницької демократії зокрема, результат її нормотворчої діяльності.

Статут покликаний регулювати найважливіші громадські відносини, що виникають на території відповідної територіальної громади, по суті – засади муніципального ладу конкретної територіальної громади, у чому проявляється власне інструментальна, регулятивна цінність статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, тобто здатність фіксувати, регламентувати, оптимізувати соціальнозначущі для конкретної територіальної громади шляхи муніципального розвитку, виявляти засоби задоволення потреб територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст, відображати форми та методи вирішення питань місцевого значення, ті історичні, соціально-економічні, етнонаціональні, релігійні та інші духовно-культурні традиції, які склалися у територіальній громаді тощо.

Статут територіальної громади має вищу юридичну силу відносно інших правових актів місцевого самоврядування. У цьому, на наш погляд, проявляється узгоджувально-інтеграційна та орієнтаційно-координаційна цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність оптимізувати систему локального нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в межах юрисдикції конкретної територіальної громади, вказувати шляхи розв'язання можливих колізій муніципального правозастосування.

Важливою є й ознака загальнообов'язковості статуту територіальної громади, який у своїх положеннях закріплює норми, обов'язкові для усіх жителів – членів територіальної громади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових, фізичних та юридичних осіб у межах території, на яку розповсюджується юрисдикція окремої територіальної громади. У цьому проявляється охоронна, частково стабілізаційна, цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність фіксувати, регламентувати, оптимізувати муніципальний правореалізаційний (у т. ч. й у першу чергу статутний) процес.

Звернемо увагу й на те, що статуту територіальної громади властива певна стабільність. Як правило, процедури внесення змін, доповнень або відміни цього правового акта відбуваються лише у виняткових випадках через об'єктивну необхідність – зміну, припинення, зміну сфери дії тих суспільних відносин, які регулюються нормами даного правового акта. У цьому проявляється власне стабілізаційна, цінність муніципальної статутної нормотворчості.

Без цих ознак, статут територіальної громади не володіє муніципально-правовою реальністю. Якщо такий акт як статут територіальної громади прийнятий у конкретному селі, селищі або місті, тобто реально (юридично) існує, але не містить у собі цих ознак, такий акт місцевого самоврядування можна розглядати як джерело муніципального права лише за формально-атрибутивними характеристиками, а не за його сутнісними параметрами, ціннісними потенціями. Саме ці ознаки та особливості статутів територіальних громад дозволяють бачити в них муніципально-правовий символ самоорганізації, саморегулювання та самовідповідальності, який не тільки усебічно розкриває право та реальну здатність територіальних громад – жителів села, селища, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, а і робить їх (жителів) носіями найбільш значущих цінностей муніципальної демократії, а прийняті ними статuti – основними нормативними актами локальної самоорганізації місцевих жителів.

Ці моменти дозволяють не тільки показати у всьому обсязі так звану аксіосферу муніципальної статутної нормотворчості, а й розкрити онтологічні характеристики статутів територіальних громад як основних актів локальної саморегуляції жителів – членів територіальних громад.

У контексті аналізу аксіологічних та онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості, слід мати на увазі те, що норми муніципального статутного права значною мірою містяться у локальних джерелах права – актах місцевого самоврядування, а система нормативних правових актів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, хоча й підпорядкованою Конституції та законам. Це обумовлено тим, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема органи місцевого самоврядування, не входять до системи органів державної влади.

Виходячи з цього, Н. О. Чудик обґрунтовується доктринальна позиція, згідно якої своєрідність нормативних приписів, які містяться у нормах статутів територіальних громад, полягає у тому, що генетично, за своїм походженням, вони не можуть бути віднесені до норм, які виходять від держави в особі її правотворчих органів, тобто є недержавними приписами [8, с. 11].

З цією точкою зору, в цілому варто погодитись. На наш погляд, саме у цьому значною мірою проявляється ціннісний потенціал локальної саморегуляції (аксіологічний аспект) та соціальне буття самоврядних процесів (онтологічний аспект). Втім, слід зважати й на те, що статuti територіальних громад підлягають державній реєстрації, тобто відбувається державне санкціонування результатів муніципальної статутної нормотворчості.

Найбільшою мірою ціннісний потенціал статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні та локальної саморегуляції територіальних громад (аксіологічний аспект), її роль точки зору повсякденного соціального існування людини за місцем проживання (онтологічний аспект) розкривається у процесі нормативної фіксації, реалізації та захисту історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, різноманітних муніципальних традицій [9, с. 129–153].

Їх закріплення у статутах територіальних громад оптимально відображає функціональну роль і значення муніципальної статутної нормотворчості, вказує на



інструментальну цінність муніципального правового регулювання в цілому, демонструє синергетичний зв'язок цих особливостей і традицій з перспективами розвитку місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі, місті, розкриває їх значення як внутрішнього фактору самоідентифікації, саморозвитку й самоорганізації територіальних громад.

Саме фіксація та оптимальна регламентація таких особливостей дозволяє бачити у статутах територіальних громад своєрідний символ субсидіарності, самоорганізації, солідарності та локальної саморегулювання, який визначає роль мешканців в управлінні публічними справами та робить їх спільноти – територіальні громади, – носіями найбільш значущих цінностей муніципальної демократії, її основними суб'єктами та бенефіціарами [10, с. 10–11].

У силу цього факту, муніципальне статутне врегулювання суспільних відносин, які виникають усередині територіальної громади, є дуже складним, динамічним механізмом, який постійно розвивається. А тому, статут територіальної громади в юридичному сенсі повинен точно і обґрунтовано відбивати потреби місцевого населення, сприяти продуктивному вирішенню питань місцевого значення.

У той же час треба підкреслити особливість статуту територіальної громади як правового документа, що містить у собі не лише норми, які відбивають стан існуючої системи праввідносин, але й можливість стати основою для їх подальшого розвитку і вдосконалення і окреслити ті орієнтири, до яких прагнуть суспільство й держава, у тому числі її конкретна клітинка суспільного організму – територіальна громада.

#### Література:

1. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними : організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : Матеріали міжнар. конф. [м. Київ, 11–12 червня 2002 р.] / Рада Європи; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України / В. Кравченко (упоряд.), М. Пухтинський (упоряд.). Київ: Логос, 2002. 261 с.
2. Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. Одесса : Хоббит, 2003. 48 с.
3. Рабінович П. М. Аксиологія права // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 1: А–Г. С. 74.
4. Горбатенко В. П. Онтологія права // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 4: Н–П. 2002. С. 268.
5. Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади. *Вісник Львівського університету : «Серія юридична»*. 2001. Вип. 36. С. 218–222.
6. Сергеева К. О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Москва, 2013. 27 с.
7. Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право». Москва, 2007. 31 с.
8. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2011. 228 с.

9. *Зайцева І. О.* Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2013. 236 с.

10. *Могілевський В. С.* Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2019. 20 с.



***Берцюх Мирослава Зіновіївна,***

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, магістр права*

## **ВИДИ ГАРАНТІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

На сьогодні немає ні законодавчого закріплення поняття «гарантії місцевого самоврядування», ні єдиної їх класифікації. Надзвичайно важливе значення мають сукупність умов та заходів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їх органами та посадовими особами права вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Саме тому Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [1], крім системи місцевого самоврядування, засад організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, визначає гарантії місцевого самоврядування.

Відсутність єдиної класифікації гарантій місцевого самоврядування у першу чергу зумовлена тим, що Розділ IV Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має назву «Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», при цьому лише ст. 71 вказаного Закону називається «Гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб», згідно з якою територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження; 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; органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [1]. Проте не лише норми ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за змістом стосуються гарантій місцевого самоврядування і розкривають їх зміст. Так, важливими гарантіями місцевого самоврядування є визначення обов'язковості актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам (ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Слід

також вказати, що гарантії місцевого самоврядування закріплені не лише в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1].

Як уже зазначалося, існують різні види гарантій місцевого самоврядування, серед науковців немає єдиної класифікації гарантій місцевого самоврядування. Батанов О.В. виділяє основні критерії класифікації гарантій місцевого самоврядування: 1) сфера (об'єкт) суспільних відносин, на яку поширюється сила гарантуючого впливу; 2) форма нормативно-правової фіксації гарантій місцевого самоврядування; 3) технологія діяльності територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування [2, с. 147]. Абасов Г.Г. вважає за доцільне серед основних критеріїв класифікації гарантій прав місцевого самоврядування поділяти їх: за характером і видом суспільних відносин, на яку розповсюджується сила гарантуючого впливу; за функціональною спрямованістю; за сферою (територією) дії; за характером нормативно-правового закріплення; за суб'єктами місцевого самоврядування. За функціональною спрямованістю гарантії прав місцевого самоврядування науковець пропонує поділяти на: гарантії реалізації; гарантії охорони та захисту та вказує, що за сферою (територією) дії можна класифікувати на: міжнародно-правові (інтернаціональні); внутрішньодержавні; регіональні (локальні). Залежно від характеру нормативно-правового закріплення: гарантії-умови; гарантії-засоби. Абасов Г.Г. вважає, що під **гарантіями-умовами** слід розуміти, по-перше, правове оформлення та закріплення загальних соціальних, економічних, політичних умов, а по-друге, юридичні основи суспільного життя – законність і правопорядок, правову культуру, правосвідомість тощо. Отже, правова форма економічних, політичних, духовно-культурних (ідеологічних) та інших загальних гарантій входить до системи так званих гарантуючих умов. **Гарантії-засоби** – це ті правові засоби (прийоми, діяльність, процедура, форма), які забезпечують реалізацію прав місцевого самоврядування, поєднуючи в собі правові приписи із поведінкою людей в конкретних життєвих обставинах [3, с. 124].

Пухтинський М.О. розглядає систему державних гарантій місцевого самоврядування, серед яких виділяє: загальні, які обумовлені особливостями соціально-політичного ладу, ступенем розвитку економіки, духовної сфери; конституційні, які визначаються в Конституції і присвячені безпосередньо принципам організації місцевого самоврядування; організаційно-правові, які забезпечують організаційну та правову автономію територіальних громад та органів місцевого самоврядування; фінансово-економічні, спрямовані на додержання фінансової та економічної самостійності місцевого самоврядування; міжнародно-правові, які декларовані у міжнародно-правових актах [4, с. 90].

На думку Щебетун І.С., система гарантій місцевого самоврядування складається із двох груп: а) **загальні гарантії**, тобто міжнародні, політичні, економічні відносини, духовні підвалини й цінності суспільства, що забезпечують існування місцевого самоврядування; б) **спеціальні (юридичні) гарантії** – комплекс правових засобів, що забезпечують організацію, діяльність і захист прав місцевого самоврядування [5, с. 16]. Групу загальних гарантій місцевого самоврядування варто розглядати як сукупність п'яти підгруп: а) міжнародно-правових – міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування, що регламентують спільно розроблені державами принципові підходи й міжнародні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території держав; б) конституційних – зазначених в Конституції України, що стосуються безпосередньої реалізації принципів організації місцевого самоврядування; в) політичних – що відповідають демократичному характеру політичного режиму в країні, який обумовлює не тільки надання населенню права на місцеве самоврядування, а й його підтримку та захист державою; г) економічних – певних матеріально-фінансових ресурсів, відповідних тим функціям і повноваженням, які законодавство закріплює за місцевим самоврядуванням; д) духовних – визнаних

державою духовних цінностей, культурних, національних, місцевих традицій, звичаїв, спрямованих на формування демократичної, правової держави, в якій повною мірою будуть створені й забезпечені необхідні умови для розвитку місцевого самоврядування. Група спеціальних (юридичних) гарантій містить у собі дві підгрупи: а) організаційно-правові, що забезпечують правову, організаційну, майново-фінансову самостійність місцевого самоврядування; б) судові та інші форми захисту місцевого самоврядування [5, с. 11].

На думку В.М. Кампо, *правові гарантії* захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування поділяються на конституційні і судові [6, с. 13].

Як зазначає Любченко П.М., окрему групу складають *статусно-процедурні (технологічні) гарантії*, до яких зазвичай відносять інформаційні, нормотворчі, процесуальні, організаційні, кадрові гарантії судового захисту [7, с. 130].

Абасов Г.Г. за суб'єктами місцевого самоврядування виділяє гарантії прав територіальної громади; гарантії органів місцевого самоврядування; гарантії діяльності посадових осіб місцевого самоврядування [3, с. 124-125].

На думку О. Фролова, за цільовою ознакою юридичні гарантії місцевого самоврядування мають бути класифіковані як: а) гарантії правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування, б) гарантії реалізації, в) гарантії охорони, г) гарантії захисту прав місцевого самоврядування. Гарантії правового статусу забезпечують реальність правового статусу відповідного суб'єкта в тому обсязі та змістовному наповненні, як він закріплений Конституцією і чинним законодавством. Вони мають статичний характер, діють за принципом «зберегти як є». Натомість гарантії реалізації мають динамічний характер і спрямовані на забезпечення належного функціонування відповідного суб'єкта місцевого самоврядування чи групи суб'єктів. Гарантії реалізації орієнтовані на якомога повніше й ефективніше втілення в життя потенційних можливостей того чи іншого суб'єкта, його функцій і повноважень шляхом усунення зовнішніх перешкод або мобілізації внутрішніх ресурсів. Водночас обидва види гарантій — і правового статусу, і реалізації — розраховані на нормальний перебіг суспільних відносин, правомірну поведінку суб'єктів. Гарантії охорони та гарантії захисту «підключаються» до механізму муніципально-правового регулювання лише за надзвичайних обставин — потенційної загрози правовому статусу певного органу чи системи місцевого самоврядування в цілому або спричинення шкоди правам і законним інтересам суб'єктів місцевого самоврядування [8, с. 28].

Мамочка В.В. зазначає, що систему *адміністративних гарантій* становлять нормативно-правові та організаційно-правові. Нормативно-правові гарантії місцевого самоврядування представлені сукупністю нормативно-правових актів, якими визначено основні принципи місцевого самоврядування та встановлено юридичну відповідальність за порушення чинного законодавства України. До нормативно-правових гарантій місцевого самоврядування в Україні слід віднести систему правових норм, а саме: конституційно-правові норми, законодавчі норми, підзаконні нормативно-правові гарантії, міжнародно-правові засади та локальні нормативно-правові документи. Права і свободи є гарантованими і не можуть бути скасовані, під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод (ст. 22 Конституції України). Організаційно-правові гарантії забезпечення функціонування місцевого самоврядування полягають у тому, що органи та посадові особи мають можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення і не входять до системи органів державної влади. До комплексу організаційно-правових гарантій місцевого самоврядування слід також віднести систему суб'єктів місцевого самоврядування, уповноважених здійснювати повноваження місцевого самоврядування [9, с. 15-16].

Крім того, виділяють також інформаційні, нормотворчі, організаційні, кадрові, матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, функціональні й інституційні; гарантії

правового статусу, гарантії реалізації, гарантії охорони та гарантії захисту прав місцевого самоврядування; гарантії прав територіальних громад, гарантії муніципальних прав особистості, гарантії органів і посадових осіб місцевого самоврядування та інші гарантії місцевого самоврядування.

*Залежно від форми фіксації* виділяють конституційні, міжнародно-правові, законодавчі, підзаконні гарантії місцевого самоврядування, а також ті, які містяться в інших соціальних нормах. Виноградова П.А. до **конституційних гарантій** місцевого самоврядування відносить такі: самостійність місцевого самоврядування; захист прав громадян на здійснення місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування; компенсація додаткових витрат, що виникли в результаті рішень прийнятих органами державної влади [10, с. 13]. Абасов Г.Г. серед конституційних гарантій прав місцевого самоврядування виділяє такі: рівноправність; самостійність місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення виборність; делегованість повноважень; компенсаційність; обов'язковість виконання рішень органів місцевого самоврядування на відповідній території; судовий захист прав місцевого самоврядування [11, с. 18-20].

**Міжнародно-правові гарантії** місцевого самоврядування закріплені в міжнародних актах, наприклад, у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р., Декларації про принципи місцевого самоврядування у державах-учасниках Співдружності від 29 жовтня 1994 р. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування закріплені правові, інституційні, адміністративні та фінансові гарантії автономності територіальних громад і їх органів.

**Законодавчі гарантії** місцевого самоврядування закріплені в першу чергу в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та інших законах, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб. **Підзаконні гарантії** місцевого самоврядування містяться в підзаконних нормативно-правових актах, у тому числі в нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування, в статутах територіальних громад, регламентах місцевих рад.

Отже, найбільш поширений поділ гарантій місцевого самоврядування на загальні та спеціальні. Науковці виділяють різні види гарантій місцевого самоврядування, що становлять єдину систему, тому важливе дотримання кожної гарантії місцевого самоврядування, оскільки порушення хоча б однієї з них призводить до неефективної діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, перешкоджає належному вирішенню територіальними громадами питань місцевого самоврядування.

### Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. Батанов О. В. Система гарантій місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання теорії. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії.* 2004. Т. 3. С. 147-158.
3. Абасов Г. Г. Класифікація гарантій прав місцевого самоврядування: проблеми теорії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2012. Випуск 20. Частина 1. Том 1. С. 123-125.
4. Пухтинський М. О. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні // *Основи муніципального права України: навчальний посібник / За ред. проф. М. І. Корнієнка.* К., 2000. 450 с.
5. Щebetун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в

Україні: дис. канд. юрид. наук. 12.00.02. Харків, 2002. 210 с.

6. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. К. : Ін Юре, 1997. 36 с.

7. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.

8. Фролов О. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання. *Віче*. 2011. № 6. С. 26-28.

9. Мамочка В. В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2010. 19 с.

10. Виноградова П. А. Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. спец. «Конституционное право; муниципальное право. М., 2006. 24 с.

11. Абасов Г. Г. Класифікація конституційно-правових гарантій прав місцевого самоврядування в Україні: теоретичні засади. *Форум права*. 2012. № 4. С. 17-22.



**Борівська Вікторія Мар'янівна,**  
студентка 2 курсу юридичного факультету  
Донецького національного університету імені Василя Стуса

## **ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА**

Визначившись із євроінтеграційним курсом, Україна розширила свій правовий простір для іноземців та осіб без громадянства – це стало рушійним етапом для виникнення гострої необхідності забезпечення ефективної системи правового регулювання, яка ґрунтувалася б на засадах непорушності прав і законних інтересів як іноземців та осіб без громадянства так і громадян України, та на основі забезпечення громадського порядку та безпеки державного перебування. Питання забезпечення реальної та демократичної боротьби із адміністративними проступками, які вчинили особи із даним статусом, за одночасного забезпечення ефективного публічного захисту тих із них, хто добросовісно слідував законодавству країни, є однією із найактуальніших проблем не лише України, а й усього світу.

Дану тему досліджували такі вчені як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.І. Борденюк, В.М. Галунько, І.П. Голосніченко, Д.М. Лукянець, Я.П. Павлович-Сенета, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоець та інші.

Для правового врегулювання відносин іноземців та осіб без громадянства з іншими особами, держава запровадила низку нормативно-правових актів, а саме законів «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію» та інші, а також адміністративну відповідальність даних осіб врегульовує КУпАП. Проаналізувавши дані акти, можна зробити висновок, що правове регулювання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства перебуває на достатньому рівні, але йому необхідне певне вдосконалення у деяких моментах.

По-перше, систематизоване в одному нормативно-правовому акті, чітке визначення адміністративних стягнень, що застосовуватимуться до даного кола осіб та відмежування їх від інших заходів адміністративного примусу залишається до цих пір невирішеною проблемою. Тобто, на основі системного аналізу даних Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» можна зробити висновок, що

розділ «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства» необхідно доповнити пунктами, де було б детально розписано, за які проступки до іноземців та осіб без громадянства має застосовуватися адміністративне стягнення у вигляді видворення за територію України [1, с. 253].

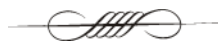
По-друге, ще одним невирішеним питанням залишається питання щодо переліку суб'єктів адміністративної відповідальності, а саме, зважаючи на те, що правовий статус іноземців та осіб без громадянства відрізняється, їх потрібно розглядати як окремих суб'єктів адміністративної відповідальності та у положеннях про адміністративні стягнення вказувати, які стягнення можуть застосовуватися до іноземців, а які до осіб без громадянства. У випадку якщо законодавець передбачає для іноземців та осіб без громадянства однакові заходи адміністративного примусу, то це має вказуватися чітко в законі.

На жаль, в українському ж законодавстві трапляються випадки, коли законодавець, визначаючи адміністративну відповідальність іноземців та осіб без громадянства, вказує лише іноземців, а особи без громадянства залишаються поза його увагою. Наприклад, в більшості випадків у нормах «Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства» згадано лише іноземців, хоча із назви та змісту документа очевидно, що інструкція стосується й осіб без громадянства. Тому це питання потребує чіткого законодавчого закріплення [2, с. 210-211].

Таким чином, можна зробити висновок, що законодавство України щодо адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства з території України знаходиться на задовільному рівні, але воно потребує більшої конкретизації, змін та доповнень, таких як систематизація та чітке визначення в одному нормативно-правовому акті адміністративних стягнень, що застосовуватимуться до даного кола осіб та відмежування їх від інших заходів адміністративного примусу, а також визначення в законодавстві до яких саме осіб (іноземців чи осіб без громадянства) будуть застосовуватися окремі адміністративні стягнення.

#### Література:

1. Гула І. Л. Примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства як захід адміністративного примусу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №4. С. 252-255.
2. Павлович-Сенета Я. П. Основні напрями вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. №1. С. 206-217.



**Букрєєв Михайло Юрійович,**  
здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ

#### ЩОДО ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДЕЛІКТНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Організаційно-правові заходи протидії адміністративним деліктам, що здійснюються на загальнодержавному рівні спрямовані на нейтралізацію, блокування протиправної поведінки громадян. Регіональний рівень протидії адміністративним деліктам охоплює спеціальні профілактичні заходи, котрі спрямовані на усунення умов

та причин, що впливають на вчинення протиправних дій [1, с. 185]. Протидія адміністративним деліктам державою базується на нормах права. Поняття «правова протидія» охоплює визначені в законодавстві України важелі перешкодження певним діям, в нашому випадку, адміністративним деліктам у сфері банківської діяльності.

Академічний тлумачний словник української мови визначає термін «протидія» дією, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй [2]. Протидія як соціальна функція, включає різні її види: правову, політичну, ідеологічну тощо. Правовою протидією є протидія з використанням правових засобів. В свою чергу адміністративно-правова протидія охоплює використання адміністративно-правових засобів.

В науці під протидією вчиненню адміністративних правопорушень, в широкого сенсі, розуміють як сукупність соціальних умов, котрі існували чи існують нині, і, впливають на розміри адміністративної деліктності. Основою для протидії адміністративної деліктності вважається вивчення та пояснення факторів, умов та причин, що впливають на вчинення адміністративних правопорушень, пізнання особливостей особи правопорушника та механізму його протиправної поведінки. Вузьке розуміння протидії вчиненню адміністративних деліктів охоплює застосування обмежень, запобіжних заходів та адміністративних покарань, передбачених чинним законодавством [2, с. 184–185].

Протидія адміністративній деліктності охоплюється загальною протидією правопорушенням, яка включає організацію попередження правопорушень, планування, управління, координацію та взаємодію, а також контроль за реалізацією протидії правопорушенням у місцях їх вчинення. Заходи, що спрямовані на протидію правопорушенням, здійснюються на загальнодержавному та регіональному рівнях (у макро- та мікрогрупах, колективах). На загальнодержавному рівні протидія адміністративним деліктам охоплює комплекс дій органів державної влади із застосуванням різного роду заходів.

В сутність та зміст поняття «протидія» закладено такий нюанс, як «протиборство» сторін. Це виходить з того, що частина дій спрямована одна на одну, зокрема, суб'єкт, що вчинив адміністративний делікт у сфері банківської діяльності спрямовує дії на те, щоб його не викрили, а уповноважені суб'єкти спрямовують дії в зворотному напрямку. Таким чином, правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності, в нашому розумінні, містить дії визначені в правовому полі, проте не може розглядатися суто як односторонній вплив на порушника і містить заходи як примусу, так і переконання. Так, уповноважені, взаємодіючі між собою суб'єкти здійснюють у різних формах діяльність, спрямовану на нейтралізацію дії причин і умов адміністративної деліктності у сфері банківської діяльності, зниження інтенсивності вчинення адміністративних деліктів.

Система протидії адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності складається із суб'єктів протидії, об'єктів протидії, змісту (тобто, правових засобів протидії). Правові засоби протидії, що входять до системи правової протидії адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності включає заходи із: адміністративного попередження; адміністративного впливу; адміністративної відповідальності [4, с. 161–165]. Залежно від мети та результатів застосування заходів впливу Національного банку України заходи адміністративного примусу можна віднести до конкретного виду.

Правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності включає здійснення відповідних організаційних, управлінських, профілактичних, контрольних, та інших дій відповідних органів, що здійснюють заходи з реалізації правоохоронних й правозастосовних функцій. Така протидія адміністративній деліктності включає заходи спрямовані на їх нейтралізацію, у тому числі й усунення



причин та умов їх здійснення. Адміністративно-правовий, організаційний вплив при цьому має таке ж важливе значення, як і застосування примусу.

Досить широкий спектр відносин охоплюється правовою протидією адміністративних деліктів в різних сферах. Є підстави вважати правову протидію адміністративним деліктам системою відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини із недопущення, припинення адміністративних деліктів у різних сферах, притягнення до відповідальності за них, тощо. Таким чином, правова протидія адміністративним деліктам має ознаки інституту адміністративного права.

Правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності містить спрямованість проти негативної дії – делікту. Поряд з терміном «протидія» раніше часто використовувався термін «боротьба» коли мова йшла про протидію адміністративним деліктам. Це термін також охоплює врегульований нормами права комплекс дій компетентних органів держави (їхніх посадових осіб), що мають владно-розпорядчий характер та мають схожу з протидією мету – припинення протиправної діяльності. Вважається, що поняття «протидія» та «боротьба» слід використовувати у контексті застосування конкретних заходів, спрямованих на нейтралізацію чи на ліквідацію окремого негативного явища чи комплексу таких явищ. Протидія адміністративній деліктності визначається характером латентної поведінки суб'єктів, яка прямо чи опосередковано зачіпає життєво важливі законні інтереси та права осіб і характеризуватиметься як загроза.

Термін «протидія» тісно пов'язаний з термінами «контроль», «запобігання», «протистояння» та інші. У більшості випадків ці поняття охоплюються терміном «протидія». Встановлюючи зміст поняття «адміністративно-правова протидія» як категорії адміністративного права Гильчик В.В. визначив, що адміністративно-правова протидія характеризується як активна діяльність, метою якої є забезпечення пасивної поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин, недопущення порушень адміністративно-правових норм. Й відзначив, що ця діяльність, спрямована на забезпечення однієї з форм реалізації норм адміністративного права – додержання [4, с. 164]. В той же час, примусовий характер додержання, тобто змушення особи свідомо здійснити ті чи інші дії або ж утриматися від їх здійснення, підкоритися всупереч своїм бажанням автор, на нашу думку, доречно пропонує доповнити адміністративно-відновлювальними заходами доповнивши протидію компенсаційним аспектом.

Правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності повинна визначатися як така, що еквівалентна негативній діяльності з урахуванням ліквідації наслідків останньої.

Профілактика адміністративних деліктів у сфері банківської діяльності, як складова правової протидії охоплює кілька рівнів заходів що проводяться державними органами та установами, недержавними інституціями, зокрема, громадськими формуваннями та окремими громадянами з метою виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів з метою нейтралізації або мінімізації впливу чинників адміністративних деліктів, а також пошук засобів та способів впливу на потенційного правопорушника.

Таким чином, характеризуючи поняття «правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності», вважаємо, що воно повинно розумітися як діяльність уповноважених суб'єктів, змістом якої є комплекс організаційних дій та правових заходів, обумовлених метою та предметом такої діяльності, тобто щодо адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності. Адміністративно-правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності спрямована на попередження окресленої групи порушень норм адміністративного права, склади яких

визначені в законодавстві, і охоплює вже сформовану в рамках адміністративного права групу відносин, тому вважаємо можна об'єднати їх у інститут адміністративного права.

### Література:

1. Остапенко О. І. Про сучасні правові засади протидії вчиненню адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 876 (15). С. 182–187.
2. Протидія // Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980) в 11 томах. Том 8, 1977. Стор. 317. URL: <http://sum.in.ua/s/protydija> (дата звернення: 05.01.2019).
3. Остапенко О. І. Про сучасні правові засади протидії вчиненню адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 876 (15). С. 182–187.
4. Тильчик В. В. Детермінація поняття «адміністративно-правова протидія». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/1. С. 161–166 URL: [http://http://vjhr.sk/archive/2016\\_5/part\\_1/30.pdf](http://http://vjhr.sk/archive/2016_5/part_1/30.pdf).



### **Буханевич Олександр Миколайович,**

*голова вченої ради Хмельницького університету управління та права,  
завідувач Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем публічного  
адміністрування та децентралізації влади  
Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України, завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права,  
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України*

### **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ІМПІЧМЕНТУ В УКРАЇНІ**

За період незалежності Україна пройшла кілька етапів формування президентства, кожного разу вносячи зміни в чинне законодавство шляхом конституційних змін. Відмінялися існуючі закони, вносились зміни до Конституції у контексті змін форм правління, з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, й навпаки. Таким чином, діяльність органів влади то орієнтувалась на європейські стандарти управління, то поверталась до більш звичного централізованого стилю. Саме еволюція конституційно-правового статусу Президента України, формування його компетенції є найбільш яскравою ілюстрацією тривалих пошуків найбільш прийнятної форми правління. В умовах конституційних перетворень в Україні важливим є удосконалення цього інституту в напрямку формування сучасного українського конституціоналізму, з метою утвердження України як демократичної, правової держави. Одним із визначальних напрямів конституційної модернізації в Україні повинно стати вдосконалення інституту Глави держави в частині більш чіткого конституційно-правового визначення статусу Президента України з посиленням його ролі в забезпеченні збалансованого, стабільного функціонування державного механізму. На нашу думку, цей шлях повинен реалізовуватися, насамперед, через більш чітке визначення повноважень Президента України щодо трьох гілок державної влади, нормативне врегулювання взаємовідносин Президента з іншими органами державної

влади, зокрема з виконачою владою, закріплення принципів таких взаємовідносин у Конституції. Але для уникнення небезпеки узурпації влади Президентом повинні бути чітко виписані повноваження й обов'язки і Президента, і Кабінету Міністрів і Верховної Ради, повинна насправді діяти система стримувань і противаг.

Важливе місце в реалізації системи стримувань та противаг має займати інститут імпичменту, який повинен сприяти підвищенню ефективності реалізації конституційно-правової відповідальності Президента України. Однак на сьогодні правове регулювання цього конституційно-правового інституту в нашій державі потребує суттєвого вдосконалення.

Відповідно до ст. 111 Конституції України, Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину [2].

Для звинувачення та усунення особи з поста Президента України використовується особлива процедура, яка визначається лише статтею 111 Конституції України. Згідно з нею питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України й отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування й розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

На основі наведених конституційних норм усунути Президента України з поста практично неможливо, тобто інститут імпичменту Президента України є конституційним міфом, причому і як засіб притягнення його до відповідальності, і як стримувальний чинник у системі стримувань і противаг, засіб впливу Парламенту на Главу держави.

І причин цього декілька. По-перше, підставою для усунення Президента України з поста визнається тільки вчинення ним державної зради або іншого злочину (що для глави держави мало ймовірно), але не порушення Конституції і законів України.

У зв'язку з цим, цілком виправдана полеміка в юридичній літературі з приводу зміни підстав імпичменту Президента. Зокрема, О. Мельник відзначає необхідність закріпити у ч. 1 ст. 111 Конституції України, що «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у випадку порушення ним Конституції і законів України» [6, с. 9]. Р. Мартинюк пропонує формулювати цю підставу, як «умисне порушення Конституції України» [5, с. 108]. До речі, подібні підстави імпичменту передбачалися проектом Конституції України від 26.02.1996 р., але в подальшому були змінені. В українській практиці також існувало декілька законопроектів, які торкалися питання підстав притягнення Президента до відповідальності. Зокрема, за законопроектом від 08.07.2008 р., підставою для імпичменту вказувались «дії, що шкодять національним інтересам України» [8], законопроект від 31.03.2009 р. визначав як підставу імпичменту Президента України вчинення ним умисного злочину [9], а законопроект від 31.10.2017 р. передбачав усунення Президента України з поста при наявності ознак державної зради або іншого злочину [10]. Щодо першого законопроекту, то варто погодитися з позицією О. Зозулі, який вважає, що «дії, які шкодять національним інтересам України» є нормативно конкретно невизначеною і надто широкою підставою. Усе це матиме єдиний наслідок –

можливість усунення Президента України з поста за майже будь-які його діяння, які за відсутності прийнятного законодавства за власним баченням Верховної Ради України можуть розглядатися як такі, що шкодять національним інтересам [1, с. 134].

Ю. Годица справедливо стверджував, що закріплення на конституційному рівні положення про відставку Президента від посади в порядку імпічменту на підставі порушення ним Конституції та законів було б дисциплінуючим чинником стосовно Президента і не було б підставою для таких висловлювань: «Президент порушив Конституцію, але не порушив право» [11, с. 19].

Ця позиція є цілком аргументованою, оскільки таку підставу імпічменту містять конституції багатьох зарубіжних країн (наприклад, Білорусії, Болгарії, Італії, Литви, Словенії, Угорщини, ФРН, Хорватії та ін.).

Однак тут необхідно висловити певні застереження. Доцільно було б як підставу для імпічменту Президента України визначити вчинення ним діянь, які порушують Конституцію та закони і завдали тяжкої шкоди державі. Таке формулювання дозволить уникнути можливості притягнення до відповідальності Президента за порушення будь-якого закону, який передбачає, наприклад, адміністративну відповідальність.

Другою причиною неможливості функціонування інституту імпічменту в Україні, як справедливо зазначає Г. Малкіна, є не виправдано завищені вимоги щодо парламентської більшості, необхідної для реалізації процедури імпічменту: питання про усунення Президента України з поста ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (щонайменше 226 народних депутатів); рішення про звинувачення Президента України приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (щонайменше 300 народних депутатів); рішення про усунення Президента України з поста приймається не менш як трьома четвертими від конституційного складу Верховної Ради України (щонайменше 338 народних депутатів). Потрійне голосування в однопалатному парламенті та ще й з такими вимогами щодо більшості не застосовується в демократичних державах. У більшості зарубіжних країн для ініціювання процедури імпічменту необхідна одна третина голосів парламентарів, а для прийняття відповідного парламентського рішення – дві третини [4, с. 116].

По-третє, надмірно широким є коло учасників процедури імпічменту. Крім народних депутатів як членів Верховної Ради України та її спеціальної тимчасової слідчої комісії, до нього належать ще «спеціальний прокурор і спеціальні слідчі», статус яких не визначено ні в Конституції, ні в законі, а також Конституційний Суд України і Верховний Суд України, кожний з яких з тих чи тих причин (у тому числі через симпатії суддів до Глави держави) зможе звести нанівець усю процедуру імпічменту [4, с. 117]. Хоча в цьому випадку можна говорити не просто про симпатії, а про пряму заангажованість суддів, враховуючи той факт, що на сьогодні призначення суддів на посади здійснює саме Президент.

Ще однією причиною неіснування інституту імпічменту в Україні є відсутність чітко регламентованої на законодавчому рівні процедури його реалізації. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України посадові особи органів державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Однак ст. 111 Конституції України ні межі, ні спосіб дії суб'єктів процедури імпічменту не визначає. Зокрема це стосується спеціального прокурора, спеціальних слідчих та тимчасової слідчої комісії. Не визначені права та обов'язки захисників, свідків, експертів. Не врегульовані також дії Верховного Суду України як суб'єкта конституційно-правової процедури, зокрема не визначено, хто, у якому складі та яким чином готує і затверджує висновок Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину [7, с. 214].

Крім того, на відміну від багатьох зарубіжних країн, в Конституції України не визначено, протягом якого терміну з моменту висунення звинувачення повинно бути прийняте рішення про усунення Президента України з посади. Це питання також повинно бути врегульовано в Законі України «Про Президента України».

Необхідно також законодавчо закріпити правові наслідки припинення імпичменту в разі відставки Президента, визначивши, що добровільна відставка Президента не є підставою для припинення розслідування у кримінальній справі або настання інших юридичних наслідків за вчинене правопорушення. Окрім того, можна погодитись з думкою І. Кресіної, яка вважає, що в законі, який регулюватиме процедуру здійснення імпичменту, необхідно передбачити, що його наслідком є не тільки відставка посадової особи, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади. Така санкція є логічним наслідком імпичменту [3, с. 138].

Зазначені пропозиції є цілком слушними в контексті конституційної модернізації, що дасть змогу перетворити імпичмент на дієву складову частину конституційно-правової відповідальності глави держави. Вітчизняна модель процедури імпичменту, регламентована ст. 111 Конституції України, повинна набути настільки простої конструкції, наскільки це необхідно для того, щоб вона стала реальною [5, с. 106].

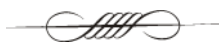
В цілому слід зазначити, що процес удосконалення конституційно-правового статусу Президента України як глави держави є складним і багаторівневим, що включає в себе не лише модернізацію Конституції України, але й розробку цілої низки законодавчих актів, ключовим серед яких має стати закон, який детально регламентуватиме процедуру усунення Президента з посади в порядку імпичменту, що створить умови для правомірного й ефективного виконання ним своїх функцій.

#### Література:

1. Зозуля О. І. Інститут президентства як об'єкт сучасної конституційної реформи в Україні. *Форум права*. 2010. № 1. С. 126-146.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). URL : [zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр)
3. Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В. Інститут імпичменту : порівняльний політико-правовий аналіз. К. : Юрид. думка, 2004. 173 с.
4. Малкіна Г. М. Імпичмент президента : міф і реальність. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – 2008. – № 89-90. С. 116-118.
5. Мартинюк Р. Інститут імпичменту в Україні : вади вітчизняної моделі. *Право України*. 2008. № 2. С. 105-108.
6. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : авторефер. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К. 2000. 17 с.
7. Наливайко О. І., Шишко Я. Р. Перспективи вдосконалення інституту імпичменту в Україні. *Розвиток України в XXI столітті : економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми: Зб. тез доповідей Восьмої Міжнар. наук.-практ. інтернет-конференції*. Тернопіль, 2010. С. 213-215.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України від 08.07.2008 р. № 2722 (поданий народними депутатами В. Ф. Януковичем, О. В. Лавриновичем, О. Л. Лукаш.). URL : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=32942&pf35401=125261](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32942&pf35401=125261)
9. Проект Закону про внесення змін до Конституції України від 31.03.2009 р. № 4290 (поданий Президентом України В. А. Ющенком). URL : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=34882&pf35401=138340](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=34882&pf35401=138340)

10. Проект Закону про Президента України та порядок припинення його повноважень від 31.10.2017 р. № 7248 (поданий народним депутатом О.Б. Дерев'янком). URL : [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62818](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62818)

11. *Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д.* Президент Украины : конституционно-правовой статус: монография.; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого, Акад. правовых наук Украины. Х. : Факт, 1999. 255 с.



**Вавринчук Микола Пророкович,**  
*завідувач кафедри права Хмельницького національного університету,*  
*кандидат політичних наук, доцент*

**Козут Ольга Володимирівна,**  
*доцент кафедри права Хмельницького національного університету,*  
*кандидат юридичних наук, доцент*

### ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

Сьогодні інформаційна сфера характеризується високими темпами розвитку, що обумовлено зростанням ролі інформації та інформаційних ресурсів у всіх процесах суспільної життєдіяльності. Політичні, економічні, соціальні та культурні інститути в значній мірі відчують вплив інформаційно-комп'ютерних технологій та змісту інформаційних продуктів, що поширюються за їх допомогою. Така тенденція трансформації значення суспільного інформаційного обміну вимагає активної державної діяльності з метою впорядкування інформаційних процесів, а проведення ефективної державної інформаційної політики набуває надзвичайної актуальності. При цьому необхідно враховувати, що Україна перебуває у стані гібридної війни, інформаційна складова якої робить надзвичайно важливим гарантування захисту національного інформаційного простору від негативних інформаційних впливів. Адже, як зазначено в Доктрині інформаційної безпеки України, «Застосування Російською Федерацією технологій гібридної війни проти України перетворило інформаційну сферу на ключову арену протиборства» [1]. Саме проти України Російська Федерація використовує найновіші інформаційні технології впливу на свідомість громадян, спрямовані на розпалювання національної і релігійної ворожнечі, пропаганду агресивної війни, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення суверенітету і територіальної цілісності України. Тому Закон України "Про національну безпеку України" [2] в ч.4 ст.3 відносить забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки України до державної політики у сферах національної безпеки і оборони та покладає відповідні функції на *Службу безпеки України* (ст.19) і *Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України* (ст.22). На нашу думку, доцільно було б вказати і на *Міністерство інформаційної політики України*, правовий статус якого визначено як «головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах інформаційного суверенітету України, державного іномовлення та інформаційної безпеки» [3]. А що стосується питань керівництва як Служби безпеки України, так і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, то вони детально визначені спеціальними законами, тому не варто було їх включати до тексту Закону України «Про національну безпеку України».

Нормативно-правове забезпечення державної інформаційної політики необхідно привести у відповідність до вимог сучасності. Як правильно зазначають науковці [4], у

Конституції України прямо не вказується на обов'язок держави управляти процесами інформаційного простору з метою захисту та реалізації прав та життєво важливих інтересів громадян, суспільства і держави; коло суб'єктів інформаційних відносин обмежується системою «громадянин-суспільство-держава», при цьому не враховані такі впливові суб'єкти управління процесами інформаційного простору, як іноземні держави, наддержавні об'єднання, транснаціональні корпорації та інші неурядові організації тощо. Це створює передумови для неспроможності законів та підзаконних актів гарантувати реальний інформаційний суверенітет України.

Заслугує на увагу і *IT-сфера України*. Так, за даними Аналітичної записки відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень [5], успішно триває перехід державних органів на електронний документообіг, розвивається е- урядування, запущено урядовий портал відкритих даних, зростає попит на високотехнологічні комплексні рішення, пов'язані з переорієнтацією компаній на комерційні дата-центри і хмарові сховища, мобільні рішення, системи електронних розрахунків, підвищена увага приділяється кібербезпеці тощо. Україна знаходиться у топ-20 світових постачальників IT-послуг, в її межах працює близько сотні дослідницьких центрів найбільших IT-компаній. Поряд з цим українська IT-галузь має переважно обслуговуючий, «сировинний» характер, оскільки джерело близько 70 % її доходів – відносно дешеві аутсорс-проекти на експорт.

Найбільш проблемними ділянками для подальшого розвитку «цифрового» сегменту української економіки, що потребують правових новел і перегляду регуляторної політики держави, є: 1) розвиток механізмів захисту інтелектуальної власності; 2) стимулювання та підтримка IT-стартапів, інновацій та виробництва кінцевого продукту «Made in Ukraine»; 3) системне залучення в IT-індустрії інвестицій; 4) просування української IT-продукції на зовнішніх ринках. Тому з метою формування адекватної державної політики, а також для коректної репрезентації держави на міжнародних ринках необхідно: вирішити питання щодо *налагодження на базі профільних державних органів регулярних статистичних вимірювань та обчислень згідно з Національною системою індикаторів оцінки рівня розвитку інформаційного суспільства в Україні*. Також необхідно у найкоротший термін завершити розробку рамкового Закону України «Про електронні комунікації» і ввести його в дію. В остаточній редакції цього Закону повинні бути гармонійно узгоджені чотири складові: національний інтерес, що полягає у повноцінному розвитку телеком-індустрії; права громадян-споживачів її продукції та послуг; можливість ефективного регуляторного та управлінського впливу з боку держави; вимоги українського та європейського права [5]. Слід зауважити, що проект Закону «Про електронні комунікації» було зареєстровано у ВРУ ще 11.12.2015 р. [6], але, на жаль, 07.02.2019 р. розгляд цього законопроекту в черговий раз було відкладено.

Поточна зовнішньополітична ситуація, зокрема агресія з боку Російської Федерації, зумовлює необхідність у пошуку можливостей для використання нових засобів захисту, у тому числі й інформації. Відкриття доступу до використання нових досвіду і технологій, зокрема стосовно систем хмарних обчислень та надійних засобів захисту інформації, дозволить якісно розширити інструментарій захисту, який може використовуватися для забезпечення інформаційної безпеки держави. Тому у зв'язку з необхідністю якнайшвидшої оптимізації правового регулювання однієї з найбільш перспективних та динамічних IT-індустрій в Україні доцільно максимально прискорити прийняття та введення в дію проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень)» [7]. Вважаємо, що прийняття проекту закону сприятиме зняттю надмірного навантаження на служби суб'єктів владних повноважень, відповідальні за забезпечення захисту інформації, шляхом зменшення регуляторних функцій державних органів, що відповідає

загальному державному курсу щодо дерегуляції. За рахунок спрощення режиму обробки інформації у системах хмарних обчислень вивільнені ресурси можуть бути спрямовані на забезпечення захисту державної таємниці. Зазначимо, що ще 20.09.2016 р. його було прийнято у першому читанні, а 16.11.2016 р. було вручено таблицю поправок-2.

Останнім часом досить актуальною стала проблема *протидії фейкам*, які розповсюджуються надзвичайно швидко і несуть загрозу репутації преси та демократичним цінностям. Тому необхідно *розробляти механізми, які ідентифікуватимуть фейкову інформацію та обмежуватимуть її обіг*. З метою мобілізації користувачів соціальних мереж на донесення достовірної інформації та боротьбу з російською пропагандою 23 лютого 2015 року було розпочато ініційований Міністерством інформаційної політики України Інтернет-проект під назвою «Інформаційні війська України», який з 1 серпня 2017 року почав функціонування як самостійний. Молоді інфоволонтери допомагають державним структурам, відстоюючи інформаційний суверенітет України в соціальних мережах і в Інтернеті загалом. Але проблему одними силами цього проекту не можна вирішити, тому заслуговує на увагу думка про необхідність *найшвидшої розробки та прийняття закону про протидію фейкам* [8]. Ми вважаємо, що написання подібного законопроекту матиме сенс, якщо буде враховано технічну можливість відстежувати сайти, створені для розміщення фейків, а також прописано механізм їх нейтралізації та залучення до суворої відповідальності власників сайтів.

І на завершення хочемо навести слова доктора філософських наук М.П. Требіна про те, що «Будь-яка війна, у тому числі й «гібридна», колись закінчиться, а інформаційна боротьба за розум і серця людей не закінчиться ніколи, оскільки ми вступили в інформаційну епоху, де головним джерелом багатства та благополуччя людей стає інформація. Якою вона дійде до людей, який світ вони створять – чи європейський, чи руський, чи якийсь інший – залежить від кожної людини, від громадянського суспільства та держави» [9].

### Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року "Про Доктрину інформаційної безпеки України": указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017 *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?find=1&text=%B3%ED%F4%EE%F0%EC%E0%F6+>
3. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 2 *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>
4. *Корх О., Решетніченко А., Романенко В.* Публічне управління процесами інформаційної безпеки держави. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/doc/2/04.pdf>
5. Розвиток інформаційного суспільства в Україні в 2016 році: основні тенденції, фактори впливу та стан ІТ-індустрії. Аналітична записка відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/infor\\_suspil-6d51e.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/infor_suspil-6d51e.pdf)
6. Про електронні комунікації: проект Закону №3549-1 від 11.12.2015 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57401](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57401)



7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень: проект Закону № 4302 від 24.03.2016 р. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58527](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58527)

8. У Порошенка хочуть закон про протидію фейкам з РФ. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2018/01/15/7168393/>

9. *Требін М.П.* "Гібридна" війна як нова українська реальність. *Український соціум.* 2014. № 3. С. 113-127. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc\\_2014\\_3\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2014_3_13)



**Галус Олена Олександрівна,**

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Відповідно до статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 р.

Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Також в згаданому законі зазначено, що асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. визначає правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування.

Під асоціаціями органів місцевого самоврядування та їх добровільними об'єднаннями потрібно розуміти добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Асоціації створюються і діють на принципах законності, добровільності, рівноправності членів, самоврядності, самостійності у визначенні напрямів своєї діяльності, відкритості та публічності.

Асоціації можуть створюватися з всеукраїнським та місцевим статусом.

Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів. Всеукраїнські асоціації зобов'язані щорічно до 31 грудня подавати інформацію щодо кількості своїх членів до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань.

Місцева асоціація ж може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування.

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» містить вимоги щодо членства в асоціаціях органів місцевого самоврядування. Так, членами асоціацій можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради. При цьому орган місцевого самоврядування може бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації. Однак у діяльності всеукраїнської асоціації може брати участь місцева асоціація як колективний член у порядку та формах, визначених статутами всеукраїнської та місцевої асоціацій.

Найменування асоціації складається з двох обов'язкових частин – загальної та індивідуальної. Загальна частина найменування містить слово «асоціація» чи слово, яким позначається добровільне об'єднання асоціацій, та має відтворювати статус асоціації. Індивідуальна частина найменування має відрізнитися від найменувань уже зареєстрованих в установленому порядку асоціацій. Індивідуальна частина найменування всеукраїнської асоціації має містити назву територіального рівня органів місцевого самоврядування, яких об'єднує ця асоціація.

Асоціації мають право на об'єднання, а саме вони можуть на добровільних засадах засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу.

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» визначає засади взаємовідносин між асоціаціями та державними органами. Так, асоціації у своїй статутній діяльності не залежні від державних органів, їм не підзвітні і не підконтрольні, крім випадків, передбачених законом. Забороняється будь-яке втручання у статутну діяльність асоціацій та їх об'єднань з боку державних органів, їх посадових та службових осіб. Державні органи сприяють діяльності асоціацій. Асоціаціям, в свою чергу, забороняється втручатися в діяльність державних органів.

Асоціації взаємодіють з державними органами при розробленні та здійсненні державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Основними формами взаємодії асоціацій з державними органами є:

1) участь у консультаціях:

а) всеукраїнських асоціацій з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади;

б) місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій з місцевими органами виконавчої влади;

2) надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку:

а) всеукраїнськими асоціаціями – Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади;

б) місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій – місцевим органам виконавчої влади.

Порядок створення асоціацій органів місцевого самоврядування визначений Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Так, рішення про ініціювання створення асоціації приймається сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою. У цьому рішенні визначаються особи, уповноважені сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою для участі в установчих зборах (конференції, з'їзді) асоціації, та обсяг їх повноважень.

Рішення про створення асоціації приймається на установчих зборах (конференції, з'їзді) асоціації, оформляється протоколом, невід'ємною частиною якого є:

- реєстр присутніх учасників установчих зборів (конференції, з'їзді) асоціації;
- копії рішень усіх органів місцевого самоврядування, засвідчені їх печатками;

– відомості про осіб, які обрані до виконавчого органу асоціації (прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, місце проживання, займана в асоціації посада, місце основної роботи).

Установчими зборами (конференцією, з'їздом) асоціації затверджується також статут асоціації, обираються органи її управління. Установчі збори (конференція, з'їзд) асоціації визначає уповноважених осіб на проведення державної реєстрації асоціацій, вирішує інші питання, пов'язані із створенням асоціації.

Асоціація підлягає обов'язковій державній реєстрації, яка здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Порядок припинення асоціацій органів місцевого самоврядування.

Асоціація припиняється шляхом її реорганізації (злиття, приєднання, поділу) або ліквідації у порядку, визначеному її статутом, або за рішенням суду.

Державна реєстрація припинення асоціації проводиться у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

У разі якщо згідно із щорічною інформацією всеукраїнської асоціації кількість членів всеукраїнської асоціації стає меншою половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів, суб'єкт державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань звертається до суду для скасування державної реєстрації такої асоціації, що тягне за собою припинення юридичної особи.

На виконання статутних завдань асоціація здійснює такі повноваження:

1) об'єднує зусилля органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування;

2) розробляє та подає державним органам пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду у порядку, встановленому Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»;

3) надає методичну, правову та інформаційну допомогу органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень;

4) сприяє підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації;

5) узагальнює та поширює досвід діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку;

6) сприяє органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;

7) засновує засоби масової інформації, здійснює видавничу діяльність;

8) готує пропозиції щодо структури та штату виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, а також умов оплати праці їх працівників;

9) готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення;

10) обстоює інтереси територіальних громад за зверненням органів місцевого самоврядування, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань;

11) здійснює інші повноваження.

Крім вказаних повноважень, всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування також:

1) бере участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;

2) готує висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку;

3) готує та подає до Міністерства фінансів України пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів;

4) бере участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку;

5) представляє і захищає місцеві та регіональні інтереси органів місцевого самоврядування при прийнятті державними органами рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій;

6) організовує або бере участь в організації та проведенні загальнонаціональних конкурсів на кращий проект чи програму місцевого і регіонального розвитку;

7) сприяє методичному забезпеченню навчання депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, спеціалістів, які працюють у системі місцевого самоврядування, та підготовці, перепідготовці і підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;

8) готує пропозиції до Положення про атестацію посадових осіб місцевого самоврядування.

Органами управління асоціації є:

- загальні збори (конференція, з'їзд) уповноважених представників органів місцевого самоврядування – членів асоціації,

- виконавчий орган;

- інші органи, передбачені статутом.

Загальні збори (конференція, з'їзд) є вищим органом управління асоціації, вони приймають рішення з будь-яких питань діяльності асоціації, у тому числі тих, що віднесені статутом асоціації або передані рішенням загальних зборів (конференції, з'їзду) до компетенції виконавчого органу асоціації.

Виконавчий та інші органи асоціації утворюються у порядку, визначеному її статутом.

Представництво членів асоціації в її органах управління здійснюють сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради або інша особа, уповноважена відповідною радою.

Асоціації взаємодіють з державними органами при розробленні та здійсненні державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.



**Гвоздюк Володимир Олександрович,**  
студент магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ**

У контексті євроінтеграційних прагнень України актуальним є дослідження досвіду зарубіжних країн у сфері боротьби з корупцією, у тому числі щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Так, результати порівняльного дослідження, відображені у Документі SIGMA № 36 «Політики і практики запобігання конфлікту

інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд» [1], засвідчують, що у європейських країнах (передусім у країнах ЄС) національні програми запобігання конфлікту інтересів розроблялися в межах одного з двох підходів: 1) програми запобігання конфлікту інтересів є частиною стратегії запобігання та протидії корупції; 2) програми запобігання конфлікту інтересів є складником стратегії гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки в державному секторі. Перший підхід став загальноприйнятою практикою в «нових» країнах-членах ЄС (набули членства після 2004 р.), тоді як другий – відображений у законодавстві «старих» країн ЄС. У цьому контексті політика щодо конфлікту інтересів, з одного боку, є важливим засобом підтримання моральної чистоти державної служби, а також захисту і просування демократії, а з другого – частиною виявлення й розслідування корупційних злочинів, оскільки певні документи (наприклад, декларація про доходи або про майно членів сім'ї) можуть надати істотну допомогу у виявленні корупційних правопорушень [2, с. 10].

У більшості країн Європейського Союзу було ухвалено спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, протягом останніх років також було здійснено низку інших важливих кроків, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів на державній службі: створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи й інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання тощо [2, с. 11-12]. Для збагачення вітчизняного законодавства позитивними практиками запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців вагоме значення має зарубіжний досвід правового регулювання цих питань. Особливий акцент слід зробити на механізмах забезпечення переваги інтересів служби над приватними інтересами державних службовців, що функціонують у складі систем державної служби декількох із найбільш розвинених країн, що входять до дванадцяти кращих за індексом сприйняття корупції: Федеративна Республіка Німеччина, Сполучене Королівство та Сполучені Штати Америки. Розглядаючи конкретні заходи та способи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, науковець вказує, що примітною особливістю правил запобігання конфлікту інтересів, передбачених законодавством Німеччини з питань державної служби та корупції, є те, що позаслужбова діяльність державного службовця або заборонена, або підпадає під декілька суворих обмежень та має бути абсолютно відкритою [3, с. 181].

У Німеччині діє принцип регулювання конфлікту інтересів на державній службі, який ґрунтується на ідеї, що будь-яка особа, яка здійснює публічні функції, має інформувати про будь-який особистий інтерес, який навіть ймовірно може вплинути на неї. Не менш важливо не тільки заздалегідь попередити конфлікт інтересів, але також уникнути навіть видимості неправдивості. Державний діяч за законодавством Німеччини зобов'язаний уникати будь-якої діяльності, яка могла б привести до конфлікту інтересів і допустити порушення своїх обов'язків або закону або яка здатна створити враження, ніби він готовий порушити свої обов'язки або норми закону [4, с. 202]. На виконання зазначеного правила запроваджена детально розроблена система заходів запобігання конфлікту інтересів. Зокрема, встановлено, що усі особи, які діють від імені органів державного управління, мають бути звільнені від формулювання адміністративного рішення або укладання адміністративної угоди, якщо, наприклад: 1) така особа причетна до адміністративної процедури від імені адміністрації й є зацікавленою особою; 2) така особа є родичем особи, якої стосується така адміністративна процедура; 3) така особа діє від імені особи, якої стосується така адміністративна процедура; 4) така особа є родичем особи, що діє від імені особи, якої стосується така адміністративна процедура; 5) така особа є підлеглим особи, якої стосується така адміністративна процедура (це правило має на меті відвернення конфлікту лояльності та інтересів); 6) така особа представила експертну оцінку з питань, що стосуються прийняття рішення стосовно такої

адміністративної процедури. Якщо особа, якої стосується відповідний адміністративний акт, вважає, що у адміністративній процедурі, яка передує його прийняттю, брала участь упереджена посадова особа, вона може подати скаргу. Якщо скарга буде визнана обґрунтованою, процедурні рішення або результат процедури будуть визнані недійсними. У випадку, якщо правила щодо запобігання конфлікту інтересів були порушені умисно або через недбалість, до причетних до цього державних службовців застосовуються заходи кримінальної або дисциплінарної відповідальності [5, с. 32].

Узагальнення нормативних матеріалів та наукових джерел з питань управління конфліктами інтересів на державній службі Сполученого Королівства дозволяє стверджувати про те, що найбільш ефективними практиками є [6, с. 23-24]:

1) щодо запобігання:

- органи державної влади мають затвердити кодекс поведінки державного службовця та регулярно перевіряти діяльність їх державних службовців на відповідність його положенням;

- зазначені положення мають максимально докладно та конкретно позначити ситуації із конфліктом інтересів (відокремити їх від таких, що ними не є), а також наслідки порушень вимог до поведінки в умовах конфлікту інтересів;

2) щодо виявлення, розуміння та управління конфліктами інтересів:

- зусилля спрямовуються на створення обстановки відкритості та прозорості, кожен має розуміти те, що необхідно робити, якщо виник конфлікт інтересів, та бути впевненим, що рішення керівництва буде ефективним та справедливим;

- пріоритетом є виявлення та управління конфліктами інтересів, а не боротьба із ними;

- заходи запобігання та врегулювання конфліктів інтересів мають відображати ризик та наслідки їх виникнення, особливо у сферах публічних закупівель та роботи з персоналом, вони мають відповідати закону та включати прогресивні практики;

- приватні інтереси, які можуть вплинути на рішення державного службовця (насамперед, щодо договорів, формування та реалізації політики), а також подарунки та інші активи позаслужбового походження мають бути висвітлені;

- встановлюються зрозумілі та передбачувані правила усунення державного службовця від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, а також, за відповідних обставин, відчуження прав на певні об'єкти, заборона займатись певною діяльністю, переведення, відставка;

- заохочуються перевірки стану дотримання законодавства про конфлікт інтересів в окремих державних органах та їх підрозділах, а також співпраця із державними службовцями, які повідомляють про інших державних службовців, які є причетними до порушень правил поведінки у ситуації, коли виникає конфлікт інтересів;

- запроваджуються ефективні та пропорційні санкції за зазначені порушення.

Рівчаченко С.В. вказує на високий потенціал таких правових інструментів запобігання, виявлення та врегулювання ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів за законодавством США, як упорядкування добровільного залишення державним службовцем завдання без виконання через конфлікт інтересів; індивідуальний підхід до управління конфліктом кожного державного службовця; диференціація правового регулювання запобігання та врегулювання конфліктів інтересів за професійною належністю державного службовця; визначення наслідків попереднього працевлаштування та зайняття політичною діяльністю у минулому; детальна регламентація передання майна у довірчу власність для запобігання конфлікту інтересів через його наявність [3, с. 186].

На думку Задихайло О.А., в усьому світі відбувається трансформація підходів щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Традиційний підхід, який був спрямований, насамперед, на усунення наслідків конфлікту інтересів поступово

замінюється на попереджувальний, спрямований на профілактику конфлікту інтересів на державній службі. При цьому акцент робиться не на контролі та відповідальності за порушення законодавства в цій сфері, а на встановленні чітких правил поведінки і виявленні та усуненні потенційної загрози виникнення конфлікту інтересів за допомогою попереджувальних заходів. Потреба ухвалення Закону «Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі» підтверджується позитивним досвідом застосування схожих нормативно-правових актів у країнах Європи, США та Канаді. Так, окремі Закони у сфері врегулювання конфлікту інтересів існують в Чехії («Закон про конфлікт інтересів»), Латвії («Про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб»), Молдові («Про конфлікт інтересів»), Хорватії («Про запобігання конфлікту інтересів») та інших країнах [7, с. 222-223].

Як слушно зазначає Токар-Остапенко О. В., європейський досвід засвідчує, що узгоджені системні зусилля з вирішення ситуацій конфлікту інтересів вкладаються в межі трьох стратегій: 1) виявлення (у т.ч. потенційного) конфлікту інтересів; 2) попередження виникнення конфлікту інтересів; 3) запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів. *Виявлення* конфлікту інтересів на державній службі може здійснюватися за допомогою аналізу: інформації, що надається державним службовцем про себе відповідно до вимог законодавства про державну службу; особистих заяв державного службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог законодавства; заяв третіх осіб, у т.ч. тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій державного службовця, пов'язаних із конфліктом інтересів. *Попередження* виникнення конфлікту інтересів може бути реалізовано у спосіб встановлення заборони займатися певними видами діяльності; дозвільного порядку заняття певними видами діяльності; обов'язкового повідомлення про заняття певними видами діяльності. *Запобігання* негативних наслідків конфлікту інтересів може бути пов'язано з такими рішеннями, як відсторонення (тимчасове або постійне) державного службовця від виконання обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; посилення контролю за виконанням державним службовцем обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; колегіальне прийняття рішень із питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів. Загалом у європейських державах відсутній стандартний набір інструментів, спрямованих на запобігання та попередження конфлікту інтересів. Проте найбільш важливими та поширеними заходами є такі: обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад); декларування особистих доходів; декларування сімейних доходів; декларування особистого майна; декларування сімейного майна; декларування подарунків; декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями; декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень; безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації; публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень); обмеження та контроль за подарунками та іншими формами пільг; обмеження та контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії); дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення може спричинити конфлікт [2, с. 11-12].

Захарчук О.З. вважає, що світовий досвід вказує на те, що встановлення обмежень для публічних службовців щодо одержання подарунків, пов'язаних із виконанням публічних обов'язків, є одним із способів запобігти можливому конфлікту інтересів. Без таких положень жодна із внутрішньодержавних систем запобігання корупції не буде ефективною. Крім того, це важливо з огляду на необхідність забезпечення довіри населення до публічної адміністрації, впевненості в її неупередженості та справедливості. Не менш небезпечними діями є ненадання службовими особами

інформації щодо своїх прибутків; внесків для політичних цілей; банківських операцій. Одним з основних напрямків у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. Досвід органів влади зарубіжних країн у боротьбі з корупцією може бути використаний для: створення єдиного інформаційного поля боротьби з корупцією та легалізацією незаконно здобутих коштів; вивчення практики застосування та досвіду боротьби з корупцією в різних країнах; аналізу перспективних напрямків розвитку міжнародного та національного законодавства у сфері боротьби з корупцією; удосконалення обміну інформацією між спеціалізованими органами боротьби з корупцією та судовими органами зарубіжних країн. Слід зазначити, що визнання міжнародним співтовариством необхідності застосовувати санкції до юридичних осіб, причетних до корупції, призвели до внесення відповідних норм у міжнародні договори у сфері протидії корупції. Питання відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення відіграють важливу роль у процесі забезпечення ефективної антикорупційної кампанії в будь-якій державі, оскільки юридичні особи можуть серйозно впливати і на економіку держави, і на інші сфери життя, а тому зловживання, скоєні з їхнього боку, можуть призвести до значних збитків [8, с. 11-13].

Зважаючи на те, що у європейських країнах політика врегулювання конфлікту інтересів на державній службі розглядається переважно як складник загальної політики протидії корупції, часто саме на спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції покладаються функції із запобігання конфлікту інтересів. Вимоги міжнародних конвенцій передбачають створення спеціалізованих органів. Однак саме по собі існування таких інституцій не приводить до зниження рівня корупції, адже для забезпечення ефективної діяльності вони повинні мати у своєму розпорядженні всі необхідні засоби. Крім спеціальної підготовки та визначення компетенції, спеціалізовані антикорупційні органи повинні мати достатні повноваження, такі як застосування спеціальних слідчих заходів і збирання доказів. Спеціалізовані антикорупційні органи або співробітники повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їх структурної, операційної та фінансової автономії. Водночас міжнародні стандарти не передбачають ані порядку створення та організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу, ані певної максимально ефективної або універсальної моделі такого органу. Відповідно до Конвенції ООН проти корупції до важливих функцій із запобігання корупції належать такі: запобігання конфліктові інтересів, майнові декларації, забезпечення етики та прозорості державної служби, попередження відмивання грошей і фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів. У багатьох країнах чимало цих функцій здійснюється в межах уже існуючих органів (органами контролю та аудиту, інститутом омбудсмена, органами виконавчої влади, комісіями з етики та запобігання конфліктові інтересів, спеціалізованими службами та підрозділами із запобігання корупції, органами з боротьби проти відмивання грошей). Так, наприклад, у деяких країнах-членах ЄС виявленням конфлікту інтересів займаються незалежні органи влади – Конституційний Суд у Португалії, Бюро по боротьбі з корупцією у Латвії, адміністративні суди в Чехії, або спеціалізовані органи – Комісія з питань вирішення конфліктів інтересів у Хорватії, Офіс із питань конфлікту інтересів у Іспанії. Незважаючи на те, що в низці країн Європи спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль за дотриманням усіх обмежень щодо конфлікту інтересів, відсутні, існують органи, які забезпечують дієвість окремих механізмів запобігання конфліктам інтересів. Прикладом таких держав може бути Франція, у якій Комісія із питань прозорості політичного фінансування створена як спеціальний орган для контролю за декларуванням доходів посадових осіб, а забезпеченням дотримання обмежень щодо можливості працевлаштування у приватному секторі посадових осіб, повноваження яких були припинені, займаються комісії з питань



професійної етики. В Італії також відсутня цілісна система органів, покликаних виявляти конфлікт інтересів. Органами, на які покладено повноваження із забезпечення окремих механізмів виявлення та запобігання конфлікту інтересів, є Агентство з питань комунікацій (виявлення конфліктів інтересів у сфері комунікацій), Агентство з питань конкуренції (виявлення конфлікту інтересів у публічній сфері), а також керівники відповідних органів влади (спікер парламенту, керівники органів виконавчої влади – щодо виявлення конфлікту інтересів у відповідних органах влади) [2, с. 13-15]. Проте є й такі держави (зокрема Польща, Угорщина, Німеччина), у яких узагалі відсутні будь-які органи, що здійснюють моніторинг конфлікту інтересів. Головну роль у здійсненні відповідних функцій відіграють громадський і внутрішньовідомчий контроль, який, відповідно, здійснюється неурядовими громадськими організаціями, ЗМІ та керівникам відповідних органів державної влади [9].

Зрозуміло, що ефективне впровадження наведеного передового закордонного досвіду потребує значних ресурсних затрат, і насамперед необхідно визначити, на кого саме будуть покладені функції з реалізації завдань упровадження і виконання цих механізмів. Повне запозичення успішного досвіду якої-небудь країни без урахування українських інституціональних умов не дасть позитивний результат. Наразі підхід, який передбачає використання окремих точкових інструментів, за умови їх розумного відбору та практичного втілення, більш розумний і перспективний з точки зору формування української моделі управління конфліктом інтересів на державній службі [10, с. 270]. Перспективним може бути запозичення практик управління конфліктами інтересів на державній службі, що використовуються законодавством Федеративної Республіки Німеччина, серед яких належне фінансове забезпечення державних службовців; визнання прийняття владного рішення в умовах конфлікту інтересів підставою для його судового оскарження; всеохоплююче декларування приватних інтересів державного службовця, що можуть мати вплив на його службову діяльність; ретельна перевірка можливості допуску державного службовця до позаслужбової діяльності та контроль за тим, як вона позначається на його службовій діяльності [3, с. 183].

Отже, варто враховувати позитивний досвід європейських країн та досягнення зарубіжних законодавців у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, аби вдосконалювати вітчизняну практику запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Але слід обов'язково брати до уваги умови проходження публічної служби в Україні, особливості національного законодавства, а також практику його застосування тощо.

#### Література:

1. GOV/SIGMA (2006)1 «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС Порівняльний огляд». URL : <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>
2. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. К. : НІСД, 2013. 48 с.
3. Рівчаченко С. В. Досвід зарубіжних країн у сфері правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. Випуск 3-2. Том 4. Ч. 3. С. 181-187. URL : [www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part\\_4-3/32.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part_4-3/32.pdf)
4. Петрова С. Г. Конфликт интересов на государственной службе: опыт России и зарубежных стран. *Международный научный журнал «Инновационная наука»*. 2015. № 6. С. 201-203.
5. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестрьом, Я. Берток [пер. з англ. І. Чуприна]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 104 с.

Переклад за вид.: Sigma Paper No. 36 Conflict of interest policies and practices in nine EU member states (Sigma OECD, 2006); Sigma Paper No. 5 Civil service legislation content list (Sigma OECD, 1996); Principles for managing ethics in the public service (OECD Puma, 1998).

6. Conflicts of interest: Report by the Comptroller and Auditor General (ordered by the House of Commons to be printed on 26 January 2015). NAO Communications, 2015. 24 p. URL : <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Conflicts-of-interest.pdf>.

7. *Задихайло О. А.* Конфлікт інтересів на публічній службі: особливості правового регулювання в Україні та зарубіжних країнах. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 221-223.

8. *Захарчук О.З.* Використання досвіду органів влади зарубіжних країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями в Україні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Л., 2012. 16 с.

9. Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції : технічний документ. URL : <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-Conflict-Interest-ALI-June2008-Ukr.pdf>

10. *Олешко О. М.* Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 263-271. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2014\\_3\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_3_37)



***Герасименко Олена Вікторівна,***

*доцент кафедри економіки та менеджменту факультету управління фінансами та бізнесу Львівського національного університету імені Івана Франка,  
кандидат економічних наук, доцент*

***Шишко Олександра Борисівна,***

*студентка магістратури факультету управління фінансами та бізнесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

Однією з головних ознак демократичного суспільства і правової держави є якісне надання органами публічної влади адміністративних послуг. Процеси демократизації і суспільних перетворень в Україні визначають пріоритет публічно сервісної спрямованості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в ході реалізації повноважень, покладених на них чинним законодавством.

На сучасному етапі в Україні триває реформування місцевого самоврядування, головним завданням якого є усунення недоліків, що стоять на заваді здійснення ефективної управлінської діяльності, а саме: відсутність належної правової бази щодо розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; неузгоджена система адміністративно-територіальних одиниць; несформована фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні адміністративні послуги.

Сучасна вітчизняна система надання адміністративних послуг з погляду зручності для приватних осіб характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Зокрема, йдеться про наявність непередбачених законами видів адміністративних послуг; практику перекладання обов'язків органів влади із збирання

довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством; встановлення в органах влади графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; відсутність затверджених стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, тощо [1].

За певних обставин кожна посадова особа органу влади або іншої публічної установи також може перетворитись на подібного «прохача», звернувшись за отриманням свідоцтва, дозволу або соціальної допомоги. З позиції споживачів подібних послуг управлінці можуть побачити, що значна частина з перелічених недоліків не втрачає своєї актуальності і донині.

Окрім цього, в процесі створення Центрів надання адміністративних послуг райдержадміністрації та міські ради міст обласного значення зіткнулись з багатьма проблемами, серед яких головними вони вважають:

- відсутність затвердженого на державному рівні Переліку адміністративних послуг, які повинні надаватися через Центри;
- недостатній рівень підготовки адміністраторів Центрів;
- невідповідність нормативно-правових актів суб'єктів надання адміністративних послуг вимогам чинного законодавства з питань надання таких послуг;
- відсутність відповідного фінансування для створення належного обслуговування громадян у таких центрах тощо [2].

Також слід зазначити, що вкрай важко в таких умовах підшукати приміщення, яке б відповідало умовам створення «прозорого офісу», обладнати його відповідними меблями, оргтехнікою, комп'ютерними мережами, телефонним зв'язком, зручностями для відвідувачів, а також створити умови в цих центрах для надання громадянам супутніх послуг (зокрема йдеться про ксерокопіювання, друкування, ламінування документів, банківське обслуговування тощо).

Перелічені складності призводять у багатьох випадках до того, що такі центри створюються лише на папері, у розпорядчих документах відповідних публічних органів влади. Чинний механізм надання адміністративних послуг органами публічної влади потребує серйозного доопрацювання, вироблення нових підходів і їх апробації, співставлення із зарубіжною практикою з метою визначення найбільш оптимального підходу. Натомість, вирішувати проблеми, які роками залишаються незмінними, можливо лише вживаючи системні заходи реформування.

Подібні заходи дозволять запровадити швидкий обмін інформацією, необхідною для надання адміністративних послуг, між різними органами влади, тим самим скоротивши час обслуговування громадян, а також відкриють нові можливості звернення за послугами та отримання їх результатів через мережу Інтернет, що покращить якість їх надання та знизить корупційні ризики, які виникають при очному спілкуванні громадян з надавачами послуг.

Вже сьогодні посадові особи, відповідальні за надання адміністративних послуг, мали б не лише очікувати змін на державному рівні, а виправляти власні помилки та намагатись долучитись до демократичних перетворень у нашій країні. І в першу чергу це стосується забезпечення прозорості та відкритості інформації у цій сфері, оскільки матеріали з питань надання адміністративних послуг, що оприлюднені на веб-сайтах більшості обласних та районних державних адміністрацій, а також міських рад міст обласного значення, містять ряд суперечностей та недоліків, застарілу, плутану та неповну інформацію. Така інформація у більшості випадків не структурована, розміщується в хронологічному порядку, що суттєво ускладнює пошук необхідних даних.

Зокрема, майже на усіх згаданих веб-сайтах є інформація про переліки адміністративних послуг, що надаються вказаними органами, але вони суттєво відрізняються за кількістю, складом, змістом, відповідальними за їх надання підрозділами та деякими аспектами технології надання в практично однакових умовах функціонування цих органів. Все це спонукає зацікавлених у послугах громадян оббивати пороги адміністративних кабінетів, вистоюючи черги з метою отримання необхідної інформації, а також сприяє подальшому зниженню авторитету державних інституцій.

Одним з пріоритетних напрямів реформування сфери адміністративних послуг на даний час є децентралізація системи їх надання. Делегування повноважень з надання найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг на місця дозволить покращити і спростити доступ громадян до таких послуг, зробити отримання таких послуг більш зручним для споживачів, а також поліпшити якість їх обслуговування, що є необхідною передумовою створення сервісної держави [3].

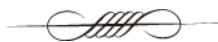
Крім того, нормотворчий процес має відповідати об'єктивним закономірностям розвитку суспільства, враховувати досягнення науки і техніки, ґрунтуватися на теоретичних розробках проблем, що потребують нормативного вирішення. Важливе значення має використання зарубіжного і вітчизняного досвіду, результатів громадських слухань, соціологічних та інших досліджень, участь у розробці актів кваліфікованих фахівців, представників різних галузей науки, вчених-юристів.

Отже, останнім часом особливо актуалізується питання необхідності дієвих змін в системі публічного управління. Сфера адміністративних послуг є своєрідним індикатором діяльності органів публічної влади, оскільки передбачає постійну взаємодію громадян з цими органами.

Тому, враховуючи напрямки запланованих урядом реформ, органам влади на місцях потрібно проаналізувати власну діяльність у зазначеній сфері та, вивчаючи наявний в Україні позитивний досвід впровадження якісного обслуговування громадян в процесі надання адміністративних послуг, доцільно невідкладно вжити можливих заходів з усунення вищезазначених недоліків.

#### **Література:**

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>
2. Офіційний веб-сайт Херсонської обласної державної адміністрації URL : <http://www.oda.kherson.ua>
3. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532 / Верховна Рада України – офіційний веб-портал *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532-2009-%D0%BF>.



***Гнітько Інеса Валеріївна,***

*кандидат фармацевтичних наук, магістр публічного управління та адміністрування*

### **РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОФЕСІЙНОГО ЗДОРОВ'Я ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

У всьому світі питання здоров'я, перетворилось на соціальне питання, об'єкт уваги урядовців, відповідальних за планування, економістів, фахівців із громадського

здоров'я, дослідників політики, представників громадських організацій, та залишається сферою компетенції держави.

Саме держава несе політико-правову відповідальність за заходи та втручання із забезпечення стану здоров'я населення, в тому числі, працездатного населення, та слугує показником гуманізації суспільних відносин, соціального здоров'я суспільства і відповідальності влади [1].

Організаційні засади охорони здоров'я в незалежній Україні ґрунтуються на Конституції України, основах законодавства України про охорону здоров'я, які проголошують право кожної людини на охорону здоров'я. Це право має забезпечуватися державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчих – профілактичних програм. За Конституцією України, держава має створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога має надаватися безоплатно, а існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава зобов'язується сприяти розвитку медичних закладів усіх форм власності.

Указом Президента України в 2000 р. була затверджена Концепція розвитку охорони здоров'я населення України. Саме ця подія умовно і знаменує початок формування політики охорони здоров'я. Концепція була спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної, психологічної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя [2].

Необхідність визначення основних напрямів розвитку охорони здоров'я населення України зумовлюється реальними політичними та соціально-економічними процесами, зокрема: демократизацією суспільства, інтеграцією

України у світове співтовариство; глобальними структурними процесами в економіці; зниженням рівня і погіршенням якості життя більшості громадян; критичною демографічною ситуацією; незадовільним станом здоров'я населення; низькою економічною ефективністю використання ресурсів охорони здоров'я, недосконалою системою оплати праці лікарів та інших працівників сфери охорони здоров'я; диспропорціями у розвитку амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги; незадовільною екологічною ситуацією, ускладненою наслідками Чорнобильської катастрофи [3].

Кінцевою метою реалізації Концепції повинно було стати досягнення таких цілей: збереження та зміцнення здоров'я населення, продовження періоду активного довголіття і тривалості життя людей; створення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян України на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; забезпечення гарантованого рівня надання безоплатної кваліфікованої медичної допомоги у визначеному законодавством обсязі; формування керованого ринку платних медичних послуг, сприяння діяльності закладів охорони здоров'я всіх форм власності, створення умов для задоволення потреб населення в медичних послугах; ефективне використання наявних кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів; солідарна участь держави, роботодавців, територіальних громад та окремих юридичних і фізичних осіб у фінансуванні послуг з надання громадянам медичної допомоги [4].

Через деякий час були затверджені заходи щодо виконання Концепції розвитку охорони здоров'я населення України до 2005 року. Крім цього Розпорядженням КМУ від 31.10.2011 р. N 1164-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» схвалено Концепцію Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір». Мета Програми – збереження та зміцнення

здоров'я, профілактика та зниження показників захворюваності, інвалідності та смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медико-санітарної допомоги, забезпечення соціальної справедливості і захисту прав громадян на охорону здоров'я.

Проведений нами аналіз свідчить, що для підтримки та збереження професійного здоров'я публічного службовця на державному рівні необхідно забезпечити більш доступне та ефективне надання медичної допомоги за рахунок впровадження сімейної медицини, диференціації медичної допомоги за інтенсивністю лікувального процесу та її розподіл за рівнями, вжити заходи щодо профілактики та раннього виявлення захворювань, здійснення контролю за перебігом захворювань та запобігання їх несприятливим наслідкам, формування системи громадського здоров'я, мотивацію публічного службовця до здорового способу життя, запровадження заходів з реабілітації, організацію спеціальних заходів з медичного та психологічного забезпечення за окремими класами хвороб та нозологічними формами, що разом з проведенням реформи системи надання медичної допомоги забезпечить зниження потреби у медичній допомозі, підвищення якості та надання ефективної медичної допомоги, що призведе до покращення здоров'я та зниження первинної інвалідизації публічних службовців та смертності публічних службовців в працездатному віці [5].

Строк виконання Програми було визначено до 2020 р. Виконання Програми дасть змогу: стабілізувати рівень первинного виходу на інвалідність (насамперед публічних службовців працездатного віку) шляхом запобігання ускладненням неінфекційних захворювань; знизити рівень госпіталізації у заклади охорони здоров'я, знизити рівень поширеності основних факторів ризику здоров'я, насамперед куріння, зловживання алкоголем, незбалансованого харчування, надмірної ваги тіла, вживання наркотичних препаратів, низької фізичної активності, артеріальної гіпертензії тощо; знизити негативний вплив соціальних детермінант на розвиток хронічних захворювань; перетворити гігієнічне навчання та виховання публічного службовця в системі публічного управління через сферу загальної та професійної освіти, охорони здоров'я, фізичного виховання, інші соціальні інститути та засоби масової інформації; поступово впроваджувати у навчальних закладах усіх рівнів акредитації стратегії «Здоров'я через освіту» [6].

На нашу думку, для успішної реалізації державної політики збереження здоров'я публічних службовців необхідно розробити і прийняти ряд положень, що будуть стосуватися збереження здоров'я здорових і відносно здорових публічних службовців, оскільки лише після цього вона набуде загальнообов'язкової форми і стане загальнодержавним напрямом розвитку в даній сфері суспільного життя.

Ми вважаємо, що реальної альтернативи стратегії модернізації як якісного оновлення країни немає. Можна дискутувати щодо пріоритетів та механізмів такої модернізації в термінах конкретних реформ, але реалізація проекту модернізації є єдиним засобом не тільки для вирішення нагальних проблем, але й забезпечення динамічного розвитку країни.

Теоретичний аналіз проблеми професійного здоров'я дав змогу презентувати його узагальнене розуміння.

В першочергове, необхідно створити умови для реалізації Концепції реформування медичної, соціальної галузі, розробка і прийняття Конституційною комісією якісно нових змін до Конституції України щодо охорони здоров'я, прийняття пріоритетних законів України чи їх нових редакцій про: відродження галузевих структур, завчасне попередження виникнення професійних захворювань, службу в державних установах, в органах місцевого самоврядування, тощо, законодавче затвердження державних Програм реалізації реформувань галузей, які мають прямий

або опосередкований вплив на збереження професійного здоров'я в системі публічного управління.

### Література:

1. Назаров О. О., Оніщенко Н. В., Садковий В. П. та ін. Психологічні особливості базових копінг-стратегій та особистісних копінг-ресурсів працівників пожежно-рятувальних підрозділів МНС України : монографія. Харків : Вид-во УЦЗУ, 2008. 221 с.
2. Балл Г. О., Бастун М. В., Гордієнко В. І. та ін. Психологія праці та професійної підготовки особистості : навч. посіб.; Акад. пед. наук України, Ін-т педагогіки і психології проф. освіти. Хмельницький : «Універ», 2001. 329 с.
3. Шкуратова И. П., Анненкова Е. А. Личностные ресурсы как фактор совладания с кризисными ситуациями. *Психология кризиса и кризисных состояний : междисциплинарный ежегодник*. 2007. Вып. 4. С. 17-23.
4. Endeler N. S. Multidimensional Assessment of Coping : A Critical Evaluation / N. S. Endeler, J. D. A. Parker // *J. of Personality and Social Psychology*. 1990. Vol. 58, №5. – P. 844-854.
5. Урядовий портал URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244717787>
6. Stone A. A., . Neale J. M. New measure of daily coping: Development and preliminary results. *J. of personality and social psychology*. 1984. Vol. 46, № 4. P. 892-906.



### **Голованчук Вікторія Петрівна,**

*студентка магістратури юридичного факультету та факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ НАДРОКОРИСТУВАННЯ**

Економічний розвиток кожної суверенної держави сьогодні безпосередньо залежить від рівня та якості організації державного управління та правового регулювання відносин надрокористування та охорони надр на її території [6]. Система органів, які забезпечують управління у сфері надрокористування створюється з метою реалізації цілей та завдань державного управління та є сукупністю органів держави, між якими розподілені різні види державної діяльності [2, с. 11]. Основне призначення даних органів полягає у створенні та виконанні законодавства в частині використання надр як природного ресурсу в цілому та корисних копалин місцевого значення зокрема.

Актуальність теми обґрунтовується тим, що процес використання мінерально-сировинних ресурсів в Україні супроводжується виникненням та необхідністю розв'язання різних за масштабами та складністю проблем: економічних, політичних, екологічних, соціальних тощо. Вони можуть бути вирішені тільки за наявності сучасного законодавства, яке відповідає економічним реаліям України та міжнародним нормативно-правовим актам.

Надра представляють найбільше господарський інтерес як джерело видобутку корисних копалин. Згідно Конституції України надра об'єктом права власності Українського народу. Всі надра в цілому як частина природного середовища, що знаходиться нижче поверхні Землі [5, с. 2]. Однак, господарський інтерес представляють не самі надра, а ті речовини, що залягають в надрах. Головним суб'єктом використання природних ресурсів відповідно до Конституції України є український народ. Надра та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника

здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [4].

Державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища — Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр — Державна служба геології та надр України (Держгеонадра), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, органи влади Автономної Республіки Крим — Державна служба України з питань праці (Держпраці), місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування [3].

Проблема державного управління сферою надрокористування в областях та містах цілком не вирішена, наприклад, у деяких обласних центрах відповідні питання вирішують департаменти агропромислового розвитку, що є не доцільним, а підрозділи екології були ліквідованими.

До компетенції Кабінету Міністрів України у галузі використання і охорони надр належить: реалізація державної політики у сфері регулювання гірничих відносин; здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, за переробкою мінеральної сировини; координація їх діяльності; забезпечення розробки загальнодержавних та регіональних програм у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр; визначення темпів використання, подальшого розширення та якісного поліпшення мінерально-сировинної бази; визначення порядку використання надр та їх охорони, розробки і затвердження відповідних стандартів, норм і правил; встановлення збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами; створення єдиної системи Державного інформаційного геологічного фонду та визначення порядку розпорядження геологічною інформацією; організація державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин; визначення критеріїв щодо визнання запасів корисних копалин незначними; укладення угод про розподіл продукції; вирішення інших питань у галузі управління і контролю за використанням та охороною надр, зокрема і корисних копалин місцевого значення [3].

Держгеонадра є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується урядом через Міністра природи. Реалізовує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Даний орган веде: державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин; державний баланс запасів корисних копалин; державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин, формує державний фонд родовищ корисних копалин та резерв цього фонду, здійснює державний контроль за умовами вивчення родовищ корисних копалин, за своєчасністю та відповідністю встановленим вимогам введення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин, дотриманням під час дослідно-промислової експлуатації родовищ корисних копалин технологій, які забезпечують необхідне їх вивчення, не знижуючи при цьому промислову цінність, за збереженням розвідувальних гірничих виробок і свердловин для розробки родовищ корисних копалин, за повнотою і вірогідністю вихідних даних про кількість та якість запасів основних і спільно залягаючих корисних копалин і компонентів, що містяться в них, а також поданням підприємствами та організаціями звітних балансів запасів корисних копалин [9].

Рішення про надання надання гірничого відводу та проект гірничого відводу для промислової розробки корисних копалин місцевого значення приймає обласна рада на підставі поданого клопотання суб'єктом господарювання та на виконання вимог ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.ст. 9<sup>1</sup>, 17 КУпН, Положення про порядок надання гірничих відводів [8]. У рішенні обов'язково вказується площа



гірничого відводу [10]. До відання сільських, селищних, міських та районних рад на їх території належить: погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення; реалізація місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони надр; здійснення контролю за використанням та охороною надр; вирішення інших питань у сфері регулювання гірничих відносин у межах своєї компетенції [3].

Отже, до повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері використання корисних копалин місцевого значення належать: участь у розробці комплексних планів розвитку гірничодобувної промисловості на підпорядкованій їм території; участь у розробці та реалізації системи заходів щодо роботи гірничих підприємств в умовах надзвичайного стану [1]. Громадяни та їх об'єднання мають право на участь у розробленні та здійсненні заходів з питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування [3]. Особливо важливо враховувати позицію місцевих органів влади у процесі децентралізації та перерозподілу владних повноважень [7, с. 33]. Реформи з імплементації екологічної складової Угоди про асоціацію України з ЄС мають регіональний (субнаціональний) контекст [7, с. 33].

Тому уповноважені державні органи у сфері надрокористування повинні забезпечити належний контроль за дотриманням законодавства у сфері використання корисних копалин місцевого значення та регулювання питань у цій сфері.

#### Література:

1. Гірничий закон України від 06.10.1999 р. № 1127–XIV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 348 с.
3. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 19.03.1999 р. № 534–XIV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_272](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272).
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341–III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
5. Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами : затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 29.08.2011 р. № 303, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 19.09.2011 р. за № 1097/19835. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1097-11>.
6. Основы законодательства Союза ССР и Союзных республик о недрах от 09.07.1975 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1975. № 29. Ст. 435.
7. *Письменна О. П.* Історико-правовий аналіз становлення законодавства у сфері видобування корисних копалин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 2. С. 54–57.
8. Право довкілля (екологічне право) / П. Д. Пилипенко, М. Я. Вашишин та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. К. : Ін Юре, 2010. 401 с.
9. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>.
10. Про надання Городенківському товариству з обмеженою відповідальністю «Шляхбудіндустрія» гірничого відводу для промислової розробки Городенківського родовища вапняків : рішення сімнадцятої сесії Івано-Франківської обласної ради від

15.09.2017 р. № 633-17/2017 р. Івано-Франківська обласна рада. URL : <https://orada.if.ua/decision/про-надання-городенківському-товари/>.



**Гончарук Анастасія Іванівна,**  
*студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ

Однією із пріоритетних форм місцевого безпосереднього народовладдя виступають місцеві референдуми. Стаття 38 Конституції України передбачає право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах.

**Місцевий референдум** – це форма безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, яка полягає у прийнятті або затвердженні громадянами України, що мають право голосу, найважливіших рішень місцевого значення шляхом таємного голосування [2].

Місцеві референдуми відіграють важливу роль, оскільки дозволяють членам територіальної громади, що мають право голосу, приймати або затверджувати нормативні положення та інші найважливіші рішення місцевого значення шляхом таємного голосування.

Місцевий референдум можна **класифікувати** за певними критеріями. *За територією проведення* місцеві референдуми поділяють на референдуми Автономної Республіки Крим та місцеві референдуми в межах адміністративно-територіальних одиниць або об'єднаних територіальних громад.

*За юридичною силою* місцеві референдуми поділяються на: імперативні, рішення яких мають вищу юридичну силу, є остаточними та обов'язковими для виконання на відповідній території, та консультативні, рішення яких не має обов'язкової юридичної сили, але повинні враховуватися органами місцевого самоврядування при прийнятті ними відповідних рішень.

*За підставами проведення* місцеві референдуми поділяються на: обов'язкові, які проводяться для вирішення питань, які згідно із Конституцією та законами України можуть бути розв'язані тільки шляхом місцевого референдуму, так факультативні, які проводяться для вирішення питань, які згідно із Конституцією та законами України можуть вирішуватися і в інший спосіб.

*Залежно від суб'єктів, які наділені правом ініціювати їх проведення* місцеві референдуми можна поділити на: ініційовані громадянами, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або об'єднаної територіальної громади і мають право голосу; ініційовані депутатами місцевих рад, сільським, селищним, міським головою.

*За часом проведення* місцеві референдуми поділяються на дорадчі, які проводяться до розгляду проекту акту органом місцевого самоврядування з метою визначення ставлення громадян до них і мають, як правило, консультативний характер; ратифікаційні, які проводяться після розгляду проекту акту відповідною місцевою радою і надають йому відповідної юридичної сили.

4. *За предметом* місцеві референдуми можуть проводитися із адміністративно-територіальних питань, благоустрою територій, земельних питань, зміни базового рівня місцевого самоврядування, найменування населених пунктів, припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, сільської, селищної, міської ради тощо.

Правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє, оскільки 6 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про всеукраїнський референдум», в п. 4 Прикінцевих положень якого зазначалося, що «визнати з дня офіційного оприлюднення цього Закону таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»». Закон України «Про всеукраїнський референдум» був оприлюднений 28 листопада 2012 р. і потрібно констатувати, що відтоді правове регулювання порядку проведення місцевих референдумів в Україні відсутнє. 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 4-р/2018 визнав Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. №5475-VI неконституційним, і відтоді законодавче регулювання порядку організації та проведення всіх видів референдумів в Україні відсутнє.

На сьогодні правове регулювання референдумів в Україні зводиться до Розділу 3 Конституції України, яка визначає лише основні засади проведення референдумів. Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація та порядок проведення виборів та референдумів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить неузгодженості щодо того, яким законом має регулюватися організація та проведення місцевого референдуму. Так, ч. 5 ст. 7 вказує на те, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. А у ч. 2 ст. 78 передбачено, що порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми.

Окрім цього, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає низку питань, які вирішуються на місцевому референдумі. Зокрема, це рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах (ч. 4 ст. 16), питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради (ч. 3 ст. 78), питання про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 3 ст. 79).

Відповідно до статті 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

В зарубіжних країнах законодавче закріплення місцевих референдумів можливе на трьох рівнях: конституційному, національного законодавства та місцевих актах. Вибір способу регулювання залежить від розподілу повноважень між національним, регіональним та місцевим рівнями управління в державі, а також від об'єктивних вимог політичного процесу.

Як стверджує Д. С. Ковриженко, в переважній більшості країн ЄС підготовка та проведення виборів і референдумів регламентується різними законами. Навіть у тих випадках, коли виборче законодавство кодифіковано (Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Франція, Швеція), відповідні кодекси не містять положень, які б визначали порядок проведення референдумів. Виняток із цього загального правила складають лише деякі країни – Данія, в якій порядок проведення референдумів визначається законом про парламентські вибори, Великобританія (у Великобританії процедура проведення референдумів регламентується Законом про політичні партії, вибори та референдуми, який визначає порядок створення політичних партій, фінансування виборів і партій, статус органів адміністрування виборів та референдумів, особливості проведення і фінансування референдумів), Словенія (в Словенії одним законом визначено «технічні» аспекти виборчої кампанії на загальнодержавних, місцевих виборах, виборах до

Європарламенту та кампанії з підготовки та проведення референдумів – засади висвітлення виборів і референдумів в ЗМІ, особливості фінансування виборів і референдумів та санкції за порушення встановлених вимог) [2].

Підсумовуючи варто зазначити, що процес розробки законопроекту «Про місцеві референдуми в Україні» є складним, тривалим і потребує максимального врахування положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

### Література:

1. Публічна влада в Україні: проблемні аспекти та шляхи вдосконалення : колективна монографія. // Колектив авторів : д.ю.н., доцент О. М. Буханевич (§ 1.2), к.ю.н., доцент А. М. Івановська (§ 1.4.), к.ю.н., доцент І. Л. Литвиненко (§ 2.1., § 2.3.), к.ю.н., доцент І. П. Сторожук (§ 2.4), к.ю.н., доцент О. О. Галус (§ 3.1., § 3.2.), к.ю.н. І. В. Рижук (§ 1.1., § 1.3.), ст. викладач А. М. Токар (§ 1.3., § 2.2.), ст. викладач М. З. Берцюх (§ 2.5.) / за заг. ред. доктора юридичних наук, доцента Буханевича О. М. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. 420 с.

2. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д. С. Ковриженка. К. : ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.



**Гудель Вадим Владимирович,**

*старший преподаватель кафедры менеджмента*

*Белорусского государственного университета информатики и радиоэлектроники*

### ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ ТРУДОВОГО ПРАВА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

С нормами трудового права каждый соприкасается чаще в сравнении с нормами других отраслей права. Это связано с предметом правового регулирования данной отрасли. Большинство лиц работают по найму (заключили трудовой договор), поэтому их отношения регулируются трудовым законодательством. От совершенства норм о трудовом договоре во многом зависит эффективность всего законодательства о труде, возможность реализации гражданами конституционного права на труд (ст. 41 Конституции Республики Беларусь). От качества норм законодательства о труде зависит социальная напряженность в обществе, насколько лица считают их обоснованными и правильными, поскольку нормы данной отрасли права затрагивают такие социально значимые вопросы, как ограничение рабочего дня и рабочей недели, ежегодные оплачиваемые отпуска, право на здоровые и безопасные условия труда и другие (ч. 2 ст. 2 Кодекса законов о труде Украины (далее – КЗоТ Украины)). Снижение социального напряжения в обществе является одной из задач публичной власти. Поэтому законодательства о труде, его качество, связано с осуществлением публичной власти ввиду того круга общественных отношений, которые регулируются данной отраслью права, а также активным применением норм этой отрасли к большинству граждан в повседневной жизни. Для правильного и единообразного применения норм права важное значение имеет состояние понятийного аппарата. Применительно Республики Беларусь легальные требования нормотворческой техники изложены в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» [1]: «Определения терминов должны быть понятными и однозначными, излагаться лаконично, исключать возможность их различного толкования. Для обозначения одного и того же понятия

используется один и тот же термин, а разные понятия обозначаются различными терминами» (ч. 1 ст. 30). В настоящем докладе хотим обратиться к некоторым аспектам понятийного аппарата трудового права, а именно акцентировать внимание на понятиях «место работы» и «рабочее место».

Легального определения понятия «место работы» в Трудовом кодексе Республики Беларусь (далее – ТК Беларуси) не содержится. Под местом работы обычно понимается расположенная в определенной местности (населенный пункт согласно административно-территориальному делению) организация, где работник будет осуществлять свою трудовую функцию [2, с. 188; 3, с. 176; 4, с. 198]. Место работы может быть уточнено путем указания на структурное подразделение (отдел, цех, лаборатория и т.п.) или обособленное структурное подразделение (филиал, представительство и др.). Указание структурного подразделения в ТК Беларуси (ч. 2 ст. 19), в которое работник принимается на работу, – является обязательным условием трудового договора. С работой в конкретном структурном подразделении у работника могут быть связаны определенные интересы. Следует согласиться с позицией Е.Б. Хохлова о том, что сводить «место работы» к «нанимателю» не стоит [5, с. 291–297]. Организация – наниматель может обладать широкой сетью структурных подразделений на территории всей страны (банковская сеть филиалов или торговая сеть магазинов), при этом местом работы будет признаваться не головное отделение организации, обладающее трудовой правоспособностью и являющееся нанимателем, а конкретное структурное подразделение, где работник выполняет трудовую функцию. Пространственное несовпадение места работы и рабочего места работника (например, в случае с водителем дальних рейсов) не является чем-либо экстраординарным, поскольку это две разные категории. Примером такого несовпадения является труд дистанционных работников. Р.З. Лившиц и Б.М. Чубайс пишут: «При приеме на работу может быть обусловлено, что работник будет выполнять свои трудовые обязанности на объектах, расположенных в различных местах. Это часто делается при зачислении в строительные организации» [6, с. 45], или, как отмечает Д.А. Колбасин, при приеме на работу может указываться условие о «непостоянном рабочем месте», если работа связана с изменением места ее исполнения (почтальон) [7, с. 70].

В.А. Глозман предлагал следующее определение: «Под местом работы понимается структурное подразделение (цех, отдел и т.п.) предприятия, учреждения, организации или производственной единицы объединения, расположенное в определенной местности» [8, с. 21]. Полагаем, что данное определение нуждается в уточнении, поскольку сводить место работы только к структурному подразделению нанимателя не следует. Работник может работать в организации, в которой нет структурных подразделений. Более правильно, как указывает Т.В. Парпан, считать местом работы работника расположенное по соответствующему адресу место, в котором работник непосредственно будет исполнять свои трудовые обязанности. В договоре оно обозначается местонахождением работодателя юридического лица или его структурного подразделения, а также местом регистрации работодателя – физического лица в органах занятости [9, с. 3–4]. Из изложенного следует, что местом работы работника может быть организация в целом или ее структурное подразделение.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать авторское определение категории место работы — это расположенный в определенной местности наниматель или его структурное подразделение, где работник выполняет трудовую функцию.

Действующее белорусское трудовое законодательство содержит легальное определение категории «рабочее место». Рабочим место является место постоянного или временного пребывания работника в процессе трудовой деятельности (ч. 2 ст. 31 ТК Беларуси). Вместе с тем, легальная дефиниция вызывает обоснованную критику в науке трудового права (В.И. Кривой [10, с. 24], К.Л. Томашевский [11, с. 42]) посредством

указания на «”пребывание” работника на рабочем месте, а не на выполнение там трудовой функции». Более точным является определение, предложенное К.Л. Томашевским, согласно которому рабочим местом является место (места), на котором работник непосредственно выполняет свои трудовые обязанности [11, с. 42]. Еще одним положительным моментом предложенного определения является указание на «места» (во множественном числе), поскольку работник может выполнять свою трудовую функцию на нескольких рабочих местах (например, строитель, работающий на нескольких объектах). В отличие от категории «место работы», понятие «рабочее место» является более конкретным — это место (места), где работник непосредственно размещается в процессе трудовой деятельности. В КЗоТ Украины предусмотрена обязанность нанимателя до начала работы работника по заключенному трудовому договору определить ему рабочее место (п. 3 ст. 29), иными словами расположить работника в организации. В украинском учебнике по трудовому праву приводится следующее определение: «Рабочее место — это конкретный участок производственной площади, оснащенный орудиями, оборудованием и инструментами, конкретный механизм или агрегат, на которых работник исполняет свои трудовые обязанности» [12, с. 169]. Особенностью данного определения является перечисление возможных мест, где работник выполняет свои трудовые обязанности, в частности, конкретный механизм или агрегат. В комментарии к Трудовому кодексу Российской Федерации (под ред. К.Н. Гусова) приводится следующее пояснение: «Рабочее место — это то место, где работник выполняет или должен выполнять свою работу в общем процессе труда, которое прямо или косвенно находится под контролем работодателя или представителей его администрации, непосредственных руководителей работ» [13, с. 499]. Особенностью данного определения является перечисление возможных лиц, под чьим контролем может находиться место выполнения трудовых обязанностей работником. В целях совершенствования понятийного аппарата трудового права и с учетом мнений других ученых-юристов сформулировано авторское определение категории «рабочее место» — место (места), где работник непосредственно располагается для выполнения своих трудовых обязанностей. Данное определение в отличие от вышеприведенного определения К.Л. Томашевского содержит не только признак «выполнение своих трудовых обязанностей», но и признак «расположение работника», что является важным, т.к. указывает на место пребывания работника в процессе трудовой деятельности. В предложенном определении не перечисляются возможные места выполнения работником своих трудовых обязанностей, а используется общий термин «место (места)».

#### Литература:

1. О нормативных правовых актах : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З. КонсультантПлюс. Беларусь. ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.
2. Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России : учеб. для вузов. М. : Велби : Проспект, 2004. 496 с.
3. Трудовое право России : учеб. для вузов / под ред. А. М. Куренного. М. : Юристъ, 2006. 493 с.
4. Трудовое право : учеб. для студентов вузов / В. И. Семенов [и др.] ; под общ. ред. В. И. Семенова. 2-е изд., перераб. и доп. Минск : Амалфея, 2002. 672 с.
5. Курс российского трудового права : в 3 т. / под общ. ред.: А. С. Пашкова, Е. Б. Хохлова. СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1996–2007. Т. 3 : Трудовой договор / В. В. Коробченко, С. П. Басалаева, Т. В. Иванкина. 2007. 656 с.
6. Лившиц Р. З., Чубайс Б. М. Трудовой договор. М. : Наука, 1986. 173 с.
7. Колбасин Д. А. Содержание трудового договора на современном этапе / под ред. В. И. Семенова. Минск : Наука и техника, 1990. 176 с.

8. Комментарий к Кодексу законов о труде Белорусской ССР / В. Н. Артёмова [и др.] ; под ред. Б. А. Волкова [и др.]. Минск : Изд-во БГУ, 1978. 447 с.

9. *Парпан Т. В.* Істотні умови трудового договору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2004. 202 с.

10. *Кривой В. И.* Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь для профессионалов в 40 выпусках. Могилев : Могилев. обл. укрупн. тип., 2007. Вып. 3, гл. 3 : Изменение трудового договора (статьи 30–34). 208 с.

11. *Томашевский, К. Л.* Совершенствование законодательства об изменении трудового договора на современном этапе. *Пром.-торговое право.* 2005. № 6. С. 40–44.

12. *Жернаков В. В., Прилипко С. М., Ярошенко О. М. та ін.* Трудове право : підручник. Харків : Право, 2012. 496 с.

13. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / М. О. Буянова, К. Н. Гусов и др. ; под ред. К. Н. Гусова. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2008. 928 с.



***Захаркевич Наталія Петрівна,***

*доцент кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування  
Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук, доцент*

### **МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ПОТЕНЦІАЛОМ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Перспективи розвитку соціально-економічної системи багато в чому визначаються її потенціалом, ефективністю його використання та існуючими умовами господарювання як у країні, так і в межах окремої об'єднаної територіальної громади. Необхідно враховувати, що потенціал розвитку, будучи основою функціонування системи господарювання, повинен мати здатність до інноваційного та якісного розвитку для досягнення ефективного рівня формування території, на яку впливають різноманітні фактори зовнішнього середовища.

В якості головного критерію результативності управління виступає рівень ефективності керованого об'єкта. У зв'язку з цим на регіональному рівні в сучасних умовах висувається завдання створення управлінського потенціалу. Його сутність ми визначаємо, як сукупність всіх видів ресурсів, якими володіє і які використовує регіональна система управління з метою збільшення економічного потенціалу території. Управлінський потенціал виступає в матеріальній та інтелектуальній формах. До матеріальної форми можна віднести витрати на управління, які визначаються змістом, організацією, технологією та обсягом робіт з реалізації відповідних функцій, види і кількість ресурсів, що використовуються: трудових, інформаційних, матеріально-технічну базу. Інтелектуальна форма включає в себе характер і професіоналізм управлінської праці, кадровий потенціал, методи і технологію управління, якість інформації, організаційні структури, корпоративну культуру, творчий підхід до вирішення управлінських завдань [1].

З точки зору системного підходу до управління, на наш погляд, об'єднану територіальну громаду слід розглядати з двох сторін: як об'єкт державного управління і з урахуванням економічної самостійності, як суб'єкт самоврядування.

Як суб'єкт самоврядування об'єднана територіальна громада володіє наступними ознаками: самостійність по розробці регіональних нормативно-правових документів; затвердження і виконання бюджету, планів соціально-економічного розвитку; встановлення місцевих податків і зборів; освіта; відповідальність за прийняті рішення.

Кожна територіальна система, та будь-яка її підсистема має свої елементи, блоки, підсистеми і зв'язки між ними, свої специфічні цілі і завдання. Отже, кожен рівень управління має свої особливості, способи і методи впливу. Система управління складається із суб'єкта та об'єкта управління. Суб'єкт управління (керуюча підсистема) – це учасник процесу управління, сукупність державних, громадських і господарських органів управління. Об'єктом управління (керуваної підсистемою) є всі види відносин, що виникають у результаті господарської діяльності між цими суб'єктами та органами регіональної влади. За допомогою механізму управління налагоджується зовнішнє і внутрішнє взаємодія елементів системи управління: по каналах прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядча інформація, а по каналу зворотного зв'язку – звітна [2].

Для ефективного управління об'єднаною територіальною громадою на основі оперативної і якісної розробки управлінських рішень суб'єктам управління необхідна чітка і цілісна картина функціонування територіального господарського комплексу, інформація про яку повинна бути достовірною, своєчасною, оперативно обробленою і централізовано вирішеною. У зв'язку з цим в даний час, в багатьох регіонах, актуальним завданням у сфері управління є необхідність об'єднання всіх інформаційних ресурсів в єдиний простір, що буде платформою для впровадження багаторівневої аналітичної системи управління територією. Здатність аналізувати, систематизувати, нагромаджувати й передавати інформацію сьогодні є найважливішим управлінським навиком. Найбільш ефективно така підтримка прийняття управлінських рішень забезпечується використанням нових комп'ютерних технологій.

Дослідження системи управління потенціалом розвитку об'єднаної територіальної громади включає:

- виявлення тенденцій;
- уточнення цілей і завдань розвитку об'єднаної територіальної громади та її підсистем;
- розкриття чинників, що забезпечують досягнення сформульованих цілей або перешкоджають їм;
- збір необхідних даних для розробки заходів щодо вдосконалення діючих систем управління;
- отримання необхідних даних для поєднання сучасних моделей і методів управління до умов конкретної об'єднаної територіальної громади.

Отже, дослідження проводяться з метою побудови певної моделі системи управління об'єднаною територіальною громадою. Система управління повинна забезпечувати функціонування і розвиток всього об'єкта управління (об'єднаної територіальної громади). Держава, як вищий суб'єкт управління, здійснює соціально-економічну спрямованість дій системи управління об'єднаної територіальної громади, несе відповідальність за її ефективне функціонування

Управління потенціалом розвитку об'єднаної територіальної громади містить послідовне виконання функцій. До основних функцій та типових завдань регіонального органу управління належать такі [3]:

- в складі функції планування – стратегічне та поточне планування діяльності; розробка та затвердження програм економічного і соціального розвитку об'єднаної територіальної громади; здійснення прогнозу розвитку; планування діяльності підприємств, які належать до комунальної власності; планування діяльності закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, які належать територіальним громадам; складання та затвердження обласних та місцевих бюджетів; складання планів використання природних ресурсів регіонального значення; складання балансів матеріальних, фінансових, трудових ресурсів, необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території;



– в складі функції організації – забезпечення збалансованого комплексного соціально-економічного розвитку населення; організація виконання програм соціально-економічного розвитку; забезпечення ефективного використання природних, трудових, фінансових ресурсів; організація зовнішньоекономічної діяльності; організація управління соціальною сферою; організація роботи житлово-комунального господарства; забезпечення виконання наповнення бюджету та фінансування видатків з нього; організація зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації;

– в складі функції мотивації – створення сприятливого соціально-психологічного клімату в колективах об'єднаної територіальної громади;

– в складі координаційної функції – здійснення впливу на процеси соціально-економічного розвитку; збереження впливу на процеси ефективного використання усіх видів ресурсів; сприяння впровадженню програм економічного і соціального розвитку, програм працевлаштування, та соціального захисту населення;

– в складі контролюючої функції – здійснення контролю за використанням ресурсів, діяльністю підприємств комунальної власності, за фінансовою діяльністю та розрахунковими операціями; забезпечення дотримання норм природоохоронного законодавства та охорони праці; складання звітів про хід та результати виконання програм економічного і соціального розвитку тощо.

Функції, які реалізуються в межах процесу управління потенціалом розвитку об'єднаної територіальної громади надзвичайно динамічні одні зникають зі зміною конкретних обставин, інші з'являються відповідно до вимог часу. Зміна, уточнення функцій призводить до необхідності зміни структури управління та впровадження принципів сучасного менеджменту.

Узагальнюючи все вище зазначене, можна представити загальну модель управління потенціалом розвитку об'єднаної територіальної громади (рис. 1), в якій визначено цілі та процедури.

Завдяки представленій моделі з'явиться можливість систематизувати та структурувати управлінські процедури, на основі чого можна буде здійснювати коригування та модифікацію управлінських функцій. Точність уявлення, в першу чергу, залежить від тих методів, які стануть головними елементами управління.



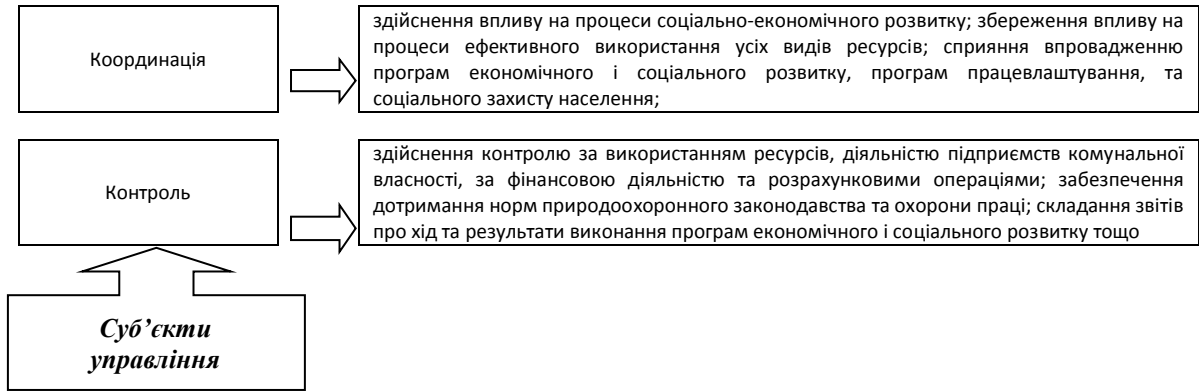


Рис. 1. Модель управління потенціалом розвитку об'єднаної територіальної громади

Примітка. Запропоновано автором

Отже, управління потенціалом розвитку соціально-економічних систем, як й інших складних систем, відбувається через процеси самоорганізації, що містять періодичні зміни фаз руйнування старих і виникнення нових структур (об'єднаних територіальних громад), а також їх закріплення та підтримання у порівняно стійкому стані. В цілому процес управління потенціалом розвитку об'єднаної територіальної громади являє собою послідовність реалізації управлінських функцій (планування, організація, мотивація, координація, контроль) і процедур суб'єктом управління (відповідним органом місцевого самоврядування, уповноваженими органами державної влади) відносно об'єкту управління (територіальної громади) із дотриманням визначених принципів з метою забезпечення найвищої якості життя та добробуту членів громади.

#### Література:

1. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М. : КМК, 2002. 214 с.
2. Мікловда В.П., Брітченко, Н.Ю. Кубіній та ін. Стратегічне управління конкурентоспроможністю: епістемологічні підходи та практична проблематика: монографія. Полтава : ПУЕТ, 2013. 307 с.
3. Жаворонков В. О. Аспекти державного регулювання економіки в регіоні. *Формування ринкових відносин в Україні: Зб. наук. праць*. Вип. 17. Ч. 2. К., 2002. С. 128-132.



**Івановська Алла Миколаївна,**  
 професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
 Хмельницького університету управління та права,  
 кандидат юридичних наук, доцент

### АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Проблема територіальної організації влади останнім часом є досить актуальною, оскільки для створення ефективної системи державного управління на місцях і системи місцевого самоврядування, яка побудована відповідно до міжнародних стандартів, яка якісно змінить політичне життя українського суспільства, необхідним є вдосконалення та реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Однак успішне проведення заходів реформування адміністративно-територіального устрою країни

неможливе без детального вивчення та аналізу як позитивного так і негативного досвіду зарубіжних країн. Саме тому актуальним є дослідження передумов та основних напрямків реформування та основних тенденцій розвитку адміністративно-територіального устрою в країнах Європи. Адже проблеми, з якими стикнулася влада європейських країн, є подібними до тих, що зараз очікують вирішення в нашій державі. Йдеться передусім про питання адміністративно-територіального поділу країни й ефективного розмежування повноважень як центральної та місцевих влад, яке б створило ефективний державний механізм, гарантувало цілісність держави і водночас зміцнило систему державного управління в питаннях врахування особливостей та інтересів усіх національностей і спільнот, що проживають на території України.

На даному етапі, який проходить Україна у своєму розвитку, та країни Європи мають такі спільні риси, як положення на геополітичній мапі світу, державні та правові характеристики, чисельність населення тощо. Деякі європейські країни мають аналогічну або схожу форму правління, політичний режим та державний устрій. Водночас рівень економічного розвитку в європейських країнах значно вищий, ніж в Україні, і це свідчить про наявність значних ресурсів для подальшого розвитку цих країн. Саме тому в країнах Європи демократичні перетворення відбуваються значно швидше, про що можна зробити висновок, виходячи із внутрішньої стабільності, зростання якості життя та добробуту населення, та збільшення авторитети цих країн.

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін. Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації, в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Відповідні реформи територіального устрою проводились у 1980-1990 рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема у Бельгії в 1975 році за ініціатииви міністерства внутрішніх справ число муніципалітетів з 2 359 було скорочено до 596. Наприкінці 80-х років у країні функціонувало лише 589 муніципалітетів. Така їх чисельність збереглася і до сьогоднішнього дня.

В інших державах Європи впродовж 1952-1992 років загальна чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6%. Данія двічі проводила масштабні адміністративно-територіальні реформи. Після першої реформи, яка відбулася в період з 1962 р. по 1970 р., кількість муніципалітетів скоротилася з 1388 до 275, а регіонів – з 25 до 14. Після другої реформи (2003–2007 рр.) теж зменшилася кількість адміністративно-територіальних одиниць: муніципалітетів з 275 до 98 і регіонів – з 14 до 5. При цьому 30 муніципалітетів не були об'єднані з іншими [2, с. 191].

Реформа публічної адміністрації у Польщі відбувалася у кілька етапів, першим із яких стало відродження гмінного самоврядування Законом від 8 березня 1990 року «Про територіальне самоврядування» (згодом він був перейменований у Закон «Про самоврядування в гмінах»). Наступним етапом стала реформа адміністративно-територіального устрою, що передбачала: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних

структур, що мали надавати публічні послуги понадгмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства.

У результаті повітової реформи, що відбувалася з 1993 по 1998 роки, на території Польщі було утворено 373 повітові одиниці, в тому числі 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту. По її завершенні у 1998-1999 роках була проведена реформа воєводська. Так, відповідно до Закону «Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави» від 24.07.1998 р., який набрав чинності з 1 січня 1999 року, територію країни було поділено на 16 воєводств.

Проведені у Польщі реформи надали можливість сформувати цілісну систему публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації. Так, усі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: гміни і повіти – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування [1].

Новітня хвиля реформування адміністративно-територіального устрою охопила Європу з початком ХХІ століття. Оновлення конституційно-правового регулювання стало запорукою ефективності реформ у країнах Східної та Центральної Європи, де Основний Закон заклав необхідні основи територіальної організації влади [4]. Так, в процесі реформування адміністративно-територіальної системи знаходиться Румунія. Необхідність реформувати адміністративно-територіальну систему Румунії виникла в результаті входження країни до Європейського Союзу, який наполягає на необхідності впровадження реформи для більш ефективного адміністрування і розвитку місцевого самоврядування. Окрім цього реформа розглядається в якості інструмента для вирішення питання зі статусом угорської меншини в Румунії, яка наполягає на необхідності утворення національно-територіальної автономії. В Румунії спостерігається тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, яка спричинена необхідністю передати значну частину повноважень і ресурсів на місця для більш ефективного адміністрування [6].

Однак адміністративно-територіальні реформи в країнах Західної Європи, пов'язані з внесення змін до Основного Закону, мала місце лише в окремих державах і стосувалися регіонального рівня територіальної організації влади. Наприклад, в Італії був прийнятий Конституційний закон № 3 від 18 жовтня 2001 р. «Про зміну розділу V частини другої Конституції», присвяченого територіальній організації країни, що закріпив крок країни у напрямку регіоналізованої держави. Перегляд Конституції Франції також був пов'язаний з процесами децентралізації та деконцентрації публічної влади.

Втілення реформ адміністративно-територіального устрою, зазвичай, здійснюється на підставі окремого закону. Так, у Польщі було прийнято декілька законів для забезпечення реформи: у 1990 році – закон про самоврядування гмін, у 1994 році – закон про територіальне планування, у 1998 році – закон про повітове самоврядування, закон про самоврядування воєводств, внесення змін до законодавства, що регламентує перерозподіл владних повноважень, законодавство про реформу державного управління, у 2002 році було прийнято закон про реформу адміністрації столиці.

Дослідження процесів реформування адміністративно-територіального устрою європейських держав у ХХ-ХХІ ст.ст. дає підстави стверджувати, що основним вектором вдосконалення адміністративно-територіального устрою є укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць. Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині ХХ століття. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40%, Німеччина – на 41%, Швеція – 74%, Данія – 75%, Об'єднане Королівство – на 79%.

Більшість причин реформування діючої системи адміністративно-територіального устрою знаходяться «на поверхні» і слугують офіційним приводом

початку перетворень – неспіврозмірність адміністративно-територіальних одиниць за людністю, господарсько-економічним потенціалом, низька ефективність бюджетних відносин. Досить часто за сучасних умов перетворення стають відповіддю держави на виклики фінансово-економічної кризи, передбачаючи способи консолідації матеріально-фінансового потенціалу територій та перерозподілу завдань щодо надання публічних послуг населенню. Криза поставила питання про спрощення управлінської структури, раціональність та більшу ефективність регіонального управління.

Особливо гостро дана проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи. На початку 1970 років на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, Угорщині – 2,2, Чехословачії – 2,8 рази. На початку 1990-их у більшості цих країн відбулася зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць, як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 рази, в Чехії – майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20%. Процес подрібнення в Польщі не був так яскраво вираженим.

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів; адміністративне укрупнення. При чому є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, в той час як деякі застосовують їх на альтернативній основі.

Наприклад, у Фінляндії політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надавалися дотації з Державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання комун. Також надавалися дотації на об'єднання та компенсувалася так звана частка державної участі у місцевих бюджетах. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався, у разі: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи.

Виключно адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. Злиття комун та перегляд їх територій хоча і проводилося за рішенням державних органів, але після попередніх консультацій з зацікавленими комунами та їх населенням.

Слід зазначити, що в країнах Європи, де проводилась децентралізація, мав місце опір укрупненню адміністративно-територіальних одиниць. Навіть у Польщі, де адміністративно-територіальну реформу з укрупнення воєводств підтримали практично всі парламентські політичні сили, чинився опір на регіональному та локальному рівнях. Як наслідок, замість запланованих 12 великих воєводств було утворено 16 (при цьому за основу фактично був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 р.), а кількість повітів порівняно із проектом було збільшено майже вдвічі. Унаслідок цього плани уряду щодо створення фінансово сильних повітових бюджетів залишилися значною мірою нереалізованими [5, с. 31]. Укрупнення ж територіальних громад (гмін) відбулося у примусовому порядку ще у 1990 р. Натомість у Франції примусове укрупнення взагалі не здійснювалося і сьогодні в країні гостро стоїть проблема фінансової спроможності дрібних громад [3, с. 65, с. 74-75].

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи: з початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1-5% від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було поведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Зарубіжний досвід свідчить, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць покладаються: територія і чисельність населення; функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня; ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів; механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора) [4].

Необхідно зазначити, що не існує якоїсь універсальної моделі територіальної організації адміністрування щодо вимог членства у ЄС, однак Європейський Союз висуває «вимогу результативності», тобто головний принцип полягає у тому, що система державного управління мусить працювати ефективно [1]. Реформування також має забезпечувати реалізацію базових принципів, які лежать в основі проведення регіональної політики Європейського Союзу [7, с. 61]. Першочергове значення у контексті реформи державного управління належить субсидіарності – принципу, згідно якого рішення у державі приймаються на найнижчому можливому рівні, і верхні ланки управління можуть розв'язувати лише ті завдання, які не можуть виконувати структури нижчого рівня. Другий базовий принцип – децентралізація – означає перерозподіл функцій і повноважень між центром та регіонами з метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на місцевому рівні [7, с. 62]. Виходячи з зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи повинно забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності, які передбачають утворення в рамках держави самостійних одиниць – носіїв місцевого самоврядування, а також надання їм широкого кола прав та повноважень.

Загалом, з огляду на проголошений курс на європейську інтеграцію, досвід реформування адміністративно-територіального устрою країн Європи має особливу цінність для України. Адже окремі європейські держави дуже схожі на Україну за соціальними, географічними чи історичними ознаками, що дозволяє скористатися їхніми методами і формами організації публічної влади як в центрі, так і на місцях і дає змогу уникнути помилок та швидше пройти шлях до ефективної системи територіальної організації влади. Аналіз реформ, проведених у країнах Європи дає змогу з'ясувати, по-перше, що тенденція збільшення розміру адміністративно-територіальних одиниць має загальноєвропейський характер; по-друге, сучасні тенденції розвитку висувають жорсткіші вимоги щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і одночасно дають інструменти для їх ефективного функціонування, які, в свою чергу, також виступають стимулами проведення реформ.

#### Література:

1. Адміністративна реформа: польський досвід. *Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень*. 2000. № 88. 4 грудня.
2. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: [навч. посіб.] / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ. 2015. 628 с.
3. *Бабінова О. О.* Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейських досвід. К.: Фенікс. 2011. 268 с.
4. *Бодрова І.І.* Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. URL : [cau.in.ua/.../jevropijskij-dosvid-udoskonalennja-administrati...](http://cau.in.ua/.../jevropijskij-dosvid-udoskonalennja-administrati...)
5. *Журек Л.* Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків. *Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: збірник праць* / [упорядник Т. Шамайда, О. Дмитренко]. К. : Агентство «Україна», Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої «Солідарність» (Польща). 2001. С. 29-41.

6. *Новіков М., Гайко О.* Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. URL : [www.niss.gov.ua/articles/844](http://www.niss.gov.ua/articles/844)

7. Федонюк С. В. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі). *Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України : мат-ли Міжнар. круглого столу (21 травня 2009 р.)* / за ред. С. В. Федонюка. Луцьк: Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. 2009. С. 60-72.



**Капленко Галина Вікторівна,**

*доцент кафедри економіки та менеджменту Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат економічних наук, доцент*

**Шоробура Наталія Миколаївна,**

*студентка 5-го курсу факультету управління фінансами та бізнесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Розвиток інформаційного суспільства протягом декількох десятиліть, в якому є важливою роль державних інституцій – формує логічне запитання про можливості та ефективність використання інформаційних технологій у державному управлінні. «Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки» та «Концепція розвитку електронного урядування в Україні» поступово, а в майбутньому – суттєво, модернізують діяльність органів публічної влади та місцевого самоврядування. Мета Стратегії – удосконалити систему державного управління і, як результат, підвищити рівень конкурентоспроможності країни та досягти сталого розвитку.

Проблемам та перспективам впровадження електронного урядування в Україні присвячена значна кількість наукових праць. У своїх дослідженнях науковці висвітлюють питання електронної взаємодії держави і суспільства, сукупність взаємопов'язаних механізмів електронної демократії, систему електронних державних послуг; аналізують світовий досвід та вітчизняні особливості розвитку електронного уряду, впровадження системи електронного документообігу в державних установах тощо.

Впровадження в Україні електронного урядування на загальнодержавному рівні розпочалося у 2008-2009 роках. На сьогодні можна відзначити окремі вагомі результати у формі прийнятих урядом рішень, нормативних актів: Закон України «Про Національну програму інформатизації» (1998р.), Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні» (2013р.), «План дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» (2014р.), ««Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки»», «Концепція розвитку електронного урядування в Україні» (2017р.), створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент» (2012р.), створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг та інші здобутки. Свідченням усвідомлення державним чинником України і громадськими недержавними інституціями взаємозалежності впровадження електронного урядування та ефективності державного управління в інституційному плані стало створення Державного агентства з питань електронного урядування України, Громадської ради при Державному агентстві з питань електронного урядування України. У цьому ж напрямку реалізована низка галузевих проєктів: запровадження процедури електронних державних закупівель,

подання електронної звітності суб'єктами підприємницької діяльності у Фіскальну службу; створення системи декларування товарів на митниці «Електронна декларація»; система подання електронних заяв для вступу до ВНЗ; система придбання електронних проїзних документів «Електронний квиток» тощо.

Важливість використання інформаційних технологій державними адміністраціями впливає з очевидного факту, що вони є невід'ємною частиною сучасного інформаційного суспільства. Попри наявність законодавства і інституційного забезпечення розвитку електронного врядування є певні проблеми в цій сфері.

Система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням, зокрема, згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (табл. 1)

**Таблиця 1.**

**Позиція України за індексом глобальної конкурентоспроможності**

	2012-2013 (зі 144 країн)	2013-2014 (зі 148 країн)	2014-2015 (зі 144 країн)	2015-2016 (зі 140 країн)	2016-2017 (зі 138 країн)	2017-2018 (зі 137 країн)	2018-2019 (зі 140 країн)
Україна	73	84	76	79	85	81	83

Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності за 2014-2015 роки Україна посідала 130 місце у категорії «ефективність уряду», у 2017 році це було 118 місце, а в 2018 – 110 місце. У розрізі окремих категорій за 2018 рік: 107 місце за «ефективністю правової бази», 72 місце – «індекс електронного врядування», 115 місце – «перспективна орієнтовність влади».

Хоча громадські організації, науковці усвідомлюють необхідність трансформації суспільної моделі задля наближення її до вимог інформаційного суспільства, тоді як публічна влада демонструє досить формальне розуміння проблеми розбудови інформаційного суспільства в Україні, державні службовці не готові виконувати свої функціональні зобов'язання ефективно.

Основними проблемами залишаються: недосконалість та нерозробленість нормативної бази з електронного врядування (нормативні акти України лише декларують, як саме мають утілювати елементи електронного врядування. І ці декларації жодним чином не розраховані на практичне застосування). Відсутність пріоритетів із боку українських користувачів мережі з приводу можливості взаємодії з органами публічної влади в Інтернеті. Тобто мова йде про неповноцінне формування інформаційної свідомості у взаємодії між громадянами та органами влади. Не менш важливою проблемою є мотивація громадян до участі у взаємодії з органами публічної влади через систему електронного врядування. Адже навіть якщо припустити, що найближчим часом в Україні «запрацює» система електронного врядування в повній мірі, немає жодних гарантій, що громадяни матимуть бажання і змогу співпрацювати з органами публічної влади саме таким способом.

Також до основних перешкод впровадження електронного врядування в Україні можна віднести: професійна невідповідність державних службовців; проблема доступу до мережі Інтернет, неналежне виконання обов'язків органів публічної влади із супроводу веб-сайтів, збільшення кіберзлочинності і ризик мережевої довіри, відсутність інвестицій в мережу, недостатні дослідницькі та інноваційні зусилля, відсутність цифрової грамотності, невикористовувані можливості для суспільних проблем.



До першочергових проблем, які слід вирішити, можна включити такі основні:

- низька якість управління розробленням, впровадженням, підтримкою функціонування та розвитком інформаційно-телекомунікаційних систем (бази даних, реєстри тощо) та ресурсів (центри обробки даних, телекомунікаційні мережі тощо) органів публічної влади та місцевого самоврядування;

- низькі темпи запровадження електронних форм взаємодії як між органами влади, так і з фізичними та юридичними особами, зокрема надання електронних послуг та доступу до публічної інформації;

- електронна ідентифікація та автентифікація фізичних та юридичних осіб під час взаємодії з органами влади;

- незначний розвиток внутрішніх систем електронного документообігу, сучасних інформаційно-аналітичних інструментів підтримки прийняття державних управлінських рішень.

Електронний врядування повинно формуватися як безперервний процес поліпшення функціонування уряду шляхом включення інформаційних технологій у трансформації внутрішніх та зовнішніх відносин. Зовнішні відносини це уряд – громадянин, де уряд є суб'єктом і надавачем послуг, а внутрішні відносини як уряд – уряд або ж уряд – державні службовці. Електронний уряд повинен надавати послуги, відповідно до потреб споживачів – громадян України.

Для успішного втілення електронного врядування, як ідеї та забезпечення повної реалізації всіх його переваг нашої державі, безперечно, необхідно пройти складний шлях наближення системи державного управління до європейських стандартів. Для цього Україні необхідний певний час, оскільки остаточний перехід до електронного врядування, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, які будуть безпосередньо здійснювати відповідні функціональні обов'язки. При цьому перехід від традиційного управління до електронного врядування має відбуватися поступово та супроводжуватися відповідними змінами у розвитку суспільства, що сприятиме його стабілізації.

#### Література:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

2. Семенченко А.І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення. *Електронне урядування* : міжнародний науковий фаховий журнал. 2010. №1. С. 6-17.

3. Семчук І. В., Мазур В. Г. Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 106-112.

4. Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг: Аналітична записка, вик. А.О. Серенок, Т.І. Олійник. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентіві України, 2014. 72 с. URL: : <http://www.niss.gov.ua/articles/1716/>



*Конончук Віта Валеріївна,  
студентка магістратури судово-адміністративного факультету  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## **АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики.

Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Вивченням становлення місцевого самоврядування серед науковців займалися такі вчені, як І. Козирєв, С. Серьогін та ін. Правові аспекти розглядалися М. Баймуратовим, О. Батановим, М. Корнієнком, Б. Пережняком, Н. Мішиною та ін.

Українське суспільство нині перебуває у стані реформування цілісної сукупності економічних, політичних, культурних, правових відносин. Однією з проблем, з якими стикаються всі посттоталітарні суспільства, є відродження демократичних традицій, перерваних десятиліттями правління прокомуністичних режимів. При цьому особливого значення набуває відтворення демократії на місцевому рівні, як основи широкої участі громадян у громадських справах, школи та бази для демократії в масштабах держави [1, с. 121].

Світовий досвід і досвід незалежного розвитку України переконують в тому, що найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства є розвиток місцевого самоврядування. Адже саме за його допомогою можна сподіватися на найбільш ефективне використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте місцеве самоврядування, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [2, с. 224].

Як вірно зазначає М.О. Баймуратов, місцеве самоврядування, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей, а на локальному рівні найважливішою з них, є могутнім стимулом у процесі вироблення у жителів внутрішньої мотивації не тільки на рішення питань місцевого значення, але й у виникненні відповідальності за їхнє рішення в колективних інтересах. Таким чином, локальний інтерес, містить у собі як мотивацію, спрямовану на рішення самих проблем, так і мотивацію, що визначає відповідальність за їхнє успішне рішення. У сукупності цих мотивацій бачиться основа залучення громадян до активної участі в суспільно-політичному житті як на місцевому, так і на регіональному рівнях [3, с. 197].

Велика кількість підходів до розуміння місцевого самоврядування, а також формування різних систем та моделей місцевого самоврядування спричинено певними факторами, зокрема: особливостями історичного розвитку держави, характером міжнародних відносин з іншими державами та територіями, національним складом населення, ступенем соціально-економічного та політичного розвитку тощо.

Не вдаючись до детального аналізу історичних особливостей розвитку досліджуваного явища, більшість вітчизняних учених стверджують, що певні засади формування місцевого самоврядування у сучасному його розумінні були закладені ще в період античності [4, с. 50]. Мова йде про об'єднання стародавніх міст у союзи під проводом одного лідера з метою реалізації природних прав громадян.

Наступним важливим періодом у розвитку місцевого самоврядування називають появу Магдебурзького права у XIII ст. як певної автономії від держави та правової основи для захисту від сплати надмірних податків тощо. Так, О. О. Петришин переконаний, що саме Магдебурзьке право стало справжньою точкою відліку становлення теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування [5, с. 32].

На даному етапі питання природи і організації місцевого самоврядування розглядається у громадській, державній та громадсько-державній (муніципального дуалізму) теоріях місцевого самоврядування.

Громадська теорія місцевого самоврядування характеризується та розглядається як самостійна форма публічної влади, де первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальні громади. Б. А. Пережняк та О. В. Батанов зазначили, що дана теорія «виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава здійснювали свої власні інтереси» [6, с. 58-62].

Н. В. Мішина визначила низку переваг громадської теорії, а саме те, що вона надає територіальній громаді найбільший обсяг прав при здійсненні місцевого самоврядування. Таким чином збільшується ймовірність врахування думки членів територіальної громади ті підвищується рівень довіри населення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування [7, с. 163-170].

До недоліків громадської теорії місцевого самоврядування можна віднести те, що у разі її впровадження місцеве самоврядування може біти можливим лише на рівні населених пунктів, районів та областей і лише в формі добровільних об'єднань територіальних громад.

Державницька теорія виходить з того, що місцеве самоврядування є однією з форм децентралізації державної влади на рівні територіальних колективів, а правоздатність останніх на самостійне вирішення питань місцевого значення трактується її прихильниками як така, що походить виключно від держави [8, с. 132-133].

До переваг державної теорії місцевого самоврядування Н. В. Мішина відносить те, що завдяки її використанню здійснення місцевого самоврядування є можливим і на регіональному рівні, а не тільки на рівні територіальної громади. Перевагою державної теорії місцевого самоврядування є і те, що у випадку її реалізації конфлікти між органами державної влади і органами місцевого самоврядування майже відсутні, а ті, що з'являються, можуть бути вирішені більш швидко і ефективно, ніж конфлікти між цими органами у разі застосування іншої теорії місцевого самоврядування [7, с. 163-170].

Одним з недоліків державної теорії місцевого самоврядування може бути зниження ролі ініціативи населення, послаблення участі населення у вирішенні питань місцевого самоврядування та низький рівень автономії органів державної влади, якщо така взагалі буде.

Громадсько-державна теорія місцевого самоврядування загострює увагу на подвійній природі влади місцевого самоврядування – органи місцевого самоврядування є незалежними від держави, виконуючи свої повноваження. П. М. Любченко зазначив, що «місцеве самоврядування незалежне від держави лише при розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції» [8, с. 135].

Позитивною рисою громадсько-державної теорії є її гнучкість. Задля уникнення політичної нестабільності та послаблення держави необхідне застосування цієї теорії.

М. І. Корнієнко до негативних рис громадсько-державної теорії відносить те, що один і той же елемент не може одночасно належати двом різним системам: територіальним громадам чи іншим територіальним спільнотам і державі. Рано чи пізно він буде підпорядкований лише одній з таких систем. За словами вченого ця теорія

суперечить принципу поділу влади, який є основною ознакою правової держави [9, с. 625-628].

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, не можна однозначно визначити концепцію, на якій воно побудовано. Закон хоча і визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – фактично, втілюючи положення громадівської теорії, проте надає право органам місцевого самоврядування діяти лише в межах, визначених законом, що характерно для державницької теорії. Законодавство України про місцеве самоврядування містить елементи всіх трьох теорій.

Незважаючи на велику кількість прихильників теорії муніципального дуалізму на даному етапі, для максимального забезпечення реалізації прав громади, муніципальна реформа в Україні повинна ґрунтуватись на положеннях громадської теорії. Адже в умовах, коли місцеве самоврядування не входить в інтереси центральної влади, положення теорії муніципального дуалізму дають змогу державній владі втручатися в здійснення місцевого самоврядування, що в кінцевому етапі може призвести до централізації влади.

### Література:

1. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. За заг. ред. В.Ф. Погорілка. К. : Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. С. 199.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник. За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. К. : Крамар, 2003. С.224.
3. *Баймуратов М.* Деякі питання співвідношення громадянського суспільства та місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науковопрактичний посібник. За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. К. : Крамар, 2003. С.201.
4. *Касинюк Л. А.* Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект. *Гуманітарний часопис*. 2016. № 3. С. 48–55.
5. *Петришин О. О.* Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія. Х. : Право, 2014. 192 с
6. Муніципальне право України : підручник. За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
7. *Мішина Н. В.* Теорії місцевого самоврядування і самоорганізації населення. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Одеса : Юридична література. 2009. Т 8. С. 163-170.
8. *Любченко П. М.* Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Х. : Одісей, 2006. 352 с.
9. Конституційне право України. За ред. В. Ф. Погорілка. [2-ге вид.]. К. : Наук. Думка, 2002. 735 с.



**Кравчук Степан Йосипович,**  
доцент кафедри права Хмельницького національного університету,  
кандидат юридичних наук

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Сучасним політичним відносинам властиве зростання взаємодії організацій, установ, юридичних і фізичних осіб, у ході яких, учасники не завжди в змозі уникнути певних проблем та суперечок. Децентралізація влади містить в собі як переваги, так і недоліки. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році, а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ [7, с. 22].

Перевага об'єднаних територіальних громад полягає, насамперед, у тому, що децентралізація спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії [3, с. 25]. Досить суттєвим є те, що наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами забезпечить місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг.

Проблему розвитку місцевої демократії досліджувались українськими і зарубіжними вченими Гербером Ж., Хіллером Дж., Барнсом Д., Баймуратовим М., Абрамовим Л., Сорокіним П., Парсонсом Т., Зендріковим К., Михайлівським В., Авдєєвим Т., Монастирським Г., Любимовим Л., Кочетковим С. та іншими науковцями. Разом з цим, проблемним питанням досі залишається реалізація українськими територіальними громадами передумов для практичного застосування досвіду іноземних органів місцевого самоврядування. Тому метою цієї наукової статті є аналіз їх значення для виникнення та функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні. Для досягнення мети досліджувались етапи створення та намітився порядок усунення недоліків у системі функціонування об'єднаних територіальних громад, а також аналізувалися зміни, які були внесені до Бюджетного Кодексу України [1] та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2].

За останні кілька десяти років розвиток органів місцевого самоврядування став одним з основних трендів у публічному управлінні Європейського Союзу. Проте, на відміну від громадянського суспільства і його інститутів, функціонування яких має досить розвинену нормативно-правову базу, у жодному офіційному документі ЄС не знаходиться прямого посилання на поняття «розвиток територіальних громад», хоча деякі аспекти методологічного підходу до його здійснення знайшли опосередковане відображення у Програмі соціальної інклюзії [4, с. 89]. Документи, присвячені питанням боротьби з бідністю, також підкреслюють важливість самоорганізації нужденних, що є одним з найважливіших завдань в діяльності органів місцевого самоврядування. Тому практика публічного управління, як відзначалося, уже достатньо давно спрямована на загальний розвиток територіальних громад, оскільки неодноразово було продемонстровано, що цей процес, окрім своєї мети, також:

- забезпечує професійну і незалежну підтримку різних соціальних груп;
- сприяє визначенню разом із місцевими жителями актуальних проблем місцевого співтовариства;
- збільшує та розширює можливості місцевих жителів відносно їхньої самоорганізації для спільного вирішення різних проблем;
- сприяє становленню стабільного співтовариства, заснованого на взаємній повазі та соціальній справедливості;

– «підштовхує» владні структури до активного залучення громадян до управління місцевим розвитком;

– формує соціокультурний розвиток територій силами самих місцевих жителів.

Аналізуючи європейський досвід, звичайно ж, слід розуміти, що за всієї своєї подібності європейські країни мають власну неповторну індивідуальність. Відмінності, що впливають на розвиток територіальних громад, існують навіть у різних регіонах однієї країни. На практиці процеси децентралізації тісно пов'язані з проведенням адміністративно-територіальних реформ, що приводить до серйозних змін в територіальній організації публічної влади. Якщо ж говорити про ключові аспекти успішного розвитку територіальних громад, що забезпечуються засобами реалізації державної політики у більшості країн – членів ЄС, то узагальнення низки літературних джерел, присвячених цій проблематиці, дозволяє віднести до них такі п'ять основних:

- державне визнання й підтримка;
- професіоналізація цієї діяльності;
- фокусування на підвищенні фінансової спроможності територіальних громад;
- виділення пріоритетних завдань розвитку громад;
- забезпечення функціонування територіальних громад на різних рівнях [6, с. 36].

Для порівняння функціонування об'єднаних територіальних громад України і Європи, я обрав: Німеччину, Францію і Польщу. Отож, у Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура його розселення, місцеві традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо. Досить цікавим є той факт, що для членів територіальних громад Німеччини властивий високий ступінь демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як: для підтримання місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1% громадян громади, а в Україні – не менше 10 тис. жителів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5% громадян громади Німеччини, а в Україні – не менше 10% жителів громади. Розвиток місцевої демократії в Німеччині виражається через появу нових форм волевиявлення, а саме: «права жителя на клопотання», «побажання громадян», «рішення громадян». Особливістю громади є те, що зазвичай вони повинні бути добре заселені і не надто малі в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією життєдіяльності громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо [3, с. 25].

Щодо Франції, то її досить часто порівнюють з Україною. Схожість полягає у розмірі території, кількості населення, структурі державної влади, а також подібному територіальному устрою. Для України досвід Франції є дуже важливим, оскільки вони перші багато чого досягли у цьому напрямку. Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів влади місцевої. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. Члени муніципальних рад обирають зі свого складу мера. Мер є керівником комуни, він представляє її інтереси і управляє місцевим бюджетом. У Франції прибутковий податок повністю надходить до державного

бюджету. Ця країна є найбільш централізованою серед країн Європейського Співтовариства, оскільки використовує ефективну модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування (поряд з Нідерландами та Бельгією). Намагання Франції та дії у напрямку децентралізації зробило певні кроки задля зміни французького суспільства в досягненні більшої демократичності. Маючи спрощений доступ до значної кількості необхідних послуг, повноваження місцевих рад тільки зросли. Місцеві громади пропонують надати їм додаткових повноважень, а отже, можна припустити, що у майбутньому Францію чекає подальша децентралізація [8].

Також хотілося б звернутися до досвіду Польщі, що входить до складу Європейського Союзу та межує з нашою державою. Керівництво заходами щодо вирішення місцевих справ в адміністративно-територіальній системі Польщі має декілька аспектів. Одним з них є те, що основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, так і в містах. У певних випадках вони утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Простий за організацією характер територіального поділу Польщі, який є певним орієнтиром для України, сприяв прийняттю нормативно-правового акту за яким жителі громад мають право утворити самоврядне співтовариство. Взагалі науковці вважають, що польська адміністративна реформа була успішною. Проте є велика проблема, яка стосується ситуації з розподілом публічних фінансів [5, с. 263].

В цілому, економічна політика місцевих органів влади є досить обмеженою. Місцеві громади насправді є більше об'єктами економічних відносин, аніж їх суб'єктами. Досвід реформ країн ЄС є досить важливим для нашої держави, але вона не повинна повністю механічно його використовувати. В умовах глобалізації економіки різні форми участі територіальних громад в господарській діяльності повинні вписуватися в рамки державної та регіональної політики, не порушуючи принципу демократизму.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51, ст. 572.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №13, ст.91.
3. *Дорош А. Й.* Підходи до формування територіальних громад у контексті децентралізації (з досвіду Федеративної Республіки Австрія). *Землеустрій, кадастр та охорона земель в Україні: сучасний стан, європейські перспективи* : Міжнародна конференція, присвячена 20-річчю створення факультету землевпорядкування. К. : Друкарня «Гордон», 2016. С. 24-27.
4. *Власенко О. В., Ворона П. В., Пухтинський М. О. та ін.* Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія. За заг. ред. П. В. Ворони. Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
5. *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україн. К. : Юрінком Інтер, 2003. 460 с.
6. *Мельник Д. М.* Теоретичні засади реформування територіальних громад: імплементація світового досвіду в Україні. *Агросвіт*. 2018. № 11. С.33-38.
7. *Скрипнюк О.* Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія і практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22-24.
8. *Ткаченко С. А.* Проблеми розвитку територіальних громад в Україні. *Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал*. 2018. №1. URL : <https://наука-online.com/ua/publications/ekonomika/2018/1/problems-razvitiya-territorialnyh-obshhin-v-ukraine/>.



*Крихтіна Юлія Олександрівна,  
доцент кафедри менеджменту і адміністрування  
Українського державного університету залізничного транспорту  
Северченко Олексій Володимирович,  
студент магістратури  
Українського державного університету залізничного транспорту*

## **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

При впровадженні в соціально-економічне життя будь-якої країни нових інформаційно-комунікаційних технологій, і перш за все, такої масштабної системи як «електронний уряд», виникає цілий ряд проблем. Всю низку цих проблем при переході до «електронного уряду» взагалі можна поділити на такі основні шість груп: організаційно-правові, технологічні, інформаційні методологічні, фінансові та суб'єктивні.

До першої групи - організаційно-правових проблем, на наш погляд, відноситься недосконалість нормативно-правової бази, або недостатнє тлумачення самих текстів нормативних правових актів, оскільки існуючі правові норми ще повністю не дозволяють замінити управлінські документи в паперовій формі електронними, що мають таку ж юридичну силу. Якесь упередженість, що стосується достовірності електронних документів, часто призводить до пред'явлення зайвих вимог їх захисту. Звідси випливає, що правове регулювання інформаційно-комунікаційних технологій, доцільно засновувати на таких основних принципах: забезпечення прав громадян на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем; гласність і відкритість розробки регулюючих норм шляхом залучення громадськості до підготовки та обговорення різних проектів; створення рівних умов та усунення монополізму в даній сфері; створення належних правових умов для використання електронних документів в державному управлінні.

Названі принципи рекомендується здійснювати за такими ключовими напрямками: розробка нових законів для доповнення та розвитку вже існуючих положень в даній області; розробка підзаконних актів і керівних документів для забезпечення ефективного правозастосування існуючого законодавства [1,2,3,4]. При цьому слід особливо підкреслити, що на даному етапі в більшості розробок в сфері інформатизації та побудови «електронного уряду» не дається відповіді на ключове питання: «Для вирішення яких завдань в нашій країні загалом і її в регіонах зокрема необхідна глибока інформатизація сфери державного управління?».

Друга група – технологічні проблеми пов'язані з низькою документованістю технологій, відсутністю описання багатьох технологічних процесів, слабкою проробкою технологічних переходів. В даний час спостерігається відсутність висококваліфікованих фахівців-технологів, що в свою чергу призводить до недостатнього розуміння самої суті інформаційних технологій або відбувається підміна понять. В результаті інформаційні системи не узгоджуються між собою через відсутність технологічної, тимчасової та інших видів сумісності подібних систем.

Третя група – інформаційні проблеми стосуються державної реєстрації інформаційних ресурсів, а також формату і функцій державного реєстру. Реалізація тієї чи іншої стратегії вимагає автоматизації з урахуванням виконання функцій зберігання так званої інформації про інформаційні ресурси. Істотним удосконаленням стала централізація ведення інформаційних систем за стандартною термінологією, формами документів, визначеними класифікаторами і системами позначень. Проте, оцінка сайтів органів виконавчої влади свідчить про недостатній рівень якості цього інформаційного ресурсу, що також вимагає посилення методичного забезпечення.



Четверта група – методологічні проблеми торкаються питань методичної підтримки створених програм розвитку послуг в сфері інформаційно-комунікаційних технологій. Хоча деякі методичні вказівки вже розроблені, але багато ще слід сформулювати більш швидкими темпами.

П'ята група - фінансові проблеми, перш за все, пов'язані зі структурою витрат на інформатизацію, з необхідністю цільового бюджетування і вдосконалення в цьому напрямі бюджетної класифікації. В цілому витрати передбачені на: капітальні вкладення; придбання засобів обчислювальної техніки, програмних продуктів і технічних засобів; навчання фахівців; експлуатацію інформаційних систем. При цьому за межами залишаються витрати на придбання та експлуатацію інформаційних ресурсів, навчання користувачів. Отже, існує нагальна потреба в доробці бюджетної класифікації з точки зору доходів від інформатизації та витратних статей. Також слід наголосити на необхідності організації та проведенні максимально відкритих тендерів на поставку обладнання, програмного забезпечення та інших робіт.

До шостої групи проблем – суб'єктивних, необхідно віднести небажання відмови від усталених практик паперового діловодства. Про повноцінне впровадження подібної системи говорити ще складно, оскільки перші особи організацій не готові до її використання з багатьох причин. Але саме вони здатні максимально відчувати переваги, які дає перехід на більш ефективний спосіб роботи, і, тим самим, вплинути на мотивацію підлеглих. Слід зазначити, що доки відсутня особиста зацікавленість керівників різних відомств, рядові співробітники легко знаходять можливості гальмувати впровадження системи і переконливо виправдовувати її неефективність. Подолання суб'єктивізму з боку перших осіб може бути досягнуто шляхом їх залучення до роботи ще на стадії постановки завдання з проектування тієї чи іншої системи та її адаптування для потреб конкретного органу.

Крім того, слід звернути увагу на ще одну не менш важливу проблему, що пов'язана з незадовільним рівнем кваліфікації державних службовців в процесі побудови та функціонування «електронного уряду».

В Україні існує величезна кадрова проблема в сфері «електронного уряду», оскільки фахівців, занурених в тематику (консультантів, аналітиків, людей, які розуміють предметну область, здатних поставити задачу, а не просто програмістів), по всій Україні і її регіонах налічується зовсім трохи. Набір таких людей, що володіють спеціальними знаннями в цій сфері, представляється скрутним, що в свою чергу значно знижує ефективність заходів щодо формування «електронного уряду».

Інформаційно-комунікаційні технології та їх використання в органах публічного управління без зміни принципів організації адміністративних процесів не можуть принести очікуваних позитивних наслідків [5,с.13]. У зв'язку з цим, державні службовці, залучені до проектів створення «електронного уряду», окрім традиційних повноважень, необхідних для виконання їх повсякденних посадових обов'язків, повинні володіти і іншими повноваженнями в різних суміжних областях. До них належать: гармонійне управління розвитком усіх ланок системи «електронного уряду»; моделювання основних адміністративних процесів з метою їх аналізу, оптимізації та визначення інформаційних потреб; управління проектами створення та впровадження рішень «електронного уряду»; управління ризиками та організаційними змінами, пов'язаними із застосуванням в діяльності інформаційних технологій.

Зараз можна зазначити, що підвищення кваліфікації державних службовців не завжди направлено на зростання загальної результативності та ефективності їх діяльності на основі удосконалення адміністративних процесів за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій. Основними причинами такої ситуації є:

– недоліки формування єдиного інформаційного ресурсу за тематикою підвищення кваліфікації (законодавчої та методичної бази, різноманітних навчальних матеріалів, аналітичних даних, спеціалізації навчальних закладів та ін.);

– відсутність достатньої практики утворення програм підвищення кваліфікації та оцінки їх результативності й ефективності, яка повинна спиратись на зміни ступеня відповідності професійних повноважень державних службовців їх потрібному рівню;

– недоліки ухвалених та затверджених на державному рівні методичних розробок щодо складу і змісту повноважень, якими повинні володіти посадовці в умовах переходу до «електронного уряду», а також практики їх застосування.

З метою усунення причин виникнення ситуації, яка склалася, слід вжити таких заходів:

– затвердити відповідну методичку аналізу та визначення складу і рівня компетенцій державних службовців, які потрібні для забезпечення досягнення цілей створення «електронного уряду»;

– забезпечити необхідність застосування даної методички для підтвердження потреби в підвищенні кваліфікації державних службовців і в формуванні відповідних програм;

– встановити за обов'язкове проходження атестації державними службовцями на відповідність їх власного рівня вимогам, визначеним за методикою.

Ефективно реалізувати державну стратегію формування інформаційного суспільства та «електронного уряду» в Україні, підвищити якість всієї системи державного управління. є можливим завдяки вирішенню зазначених вище проблем.

#### Література:

1. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> .

2. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках від 30.11.2016 р. № 909-р *Розпорядження Кабінету Міністрів України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-%D1%80>.

3. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні від 15.05.2013 р. № 386-р. *Розпорядження Кабінету Міністрів України.* URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.

4. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки від 24.06.2016 р. № 474-р *Розпорядження Кабінету Міністрів України.* URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

5. *Крихтіна Ю. О., Ковальов А. Ю.* Розвиток інформаційно-технологічної інфраструктури органів державної влади України. *Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії:* збірник наукових праць VII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (Переяслав-Хмельницький, 31 серпня 2018 р.). С. 12-14.



*Лагойда Тетяна Володимирівна,  
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права  
Хмельницького університету управління та права,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЕКОЛОГІЇ**

Будь-яка система управління складається мінімум з двох взаємопов'язаних елементів: об'єкта і суб'єкта управління, відсутність одного з них не дозволяє вести мову про систему управління. Тому перша вимога до розуміння її єдності, цілісності - встановленим зв'язку і завдань об'єкта і суб'єкта цієї системи [1, с. 182].

Видається очевидним, що управлінська діяльність суб'єктів для того і призначена, щоб здійснювати керівництво організаційно підпорядкованими об'єктами. Однак ця мета тільки тоді реальна і досяжна, коли базується на правильному розумінні сутності і закономірностей об'єкта управління: сфери суспільних відносин, його визначених організаційних форм.

Оцінити оптимальність системи управління у кожний відповідний момент можна тільки при співвідношенні її функції із функціями об'єкта управління. Також важливо підкреслити, що вирішити проблему формування і вдосконалення системи управління можна лише при орієнтації на об'єкт, на його потреби [1, с.183].

Тому цілі та завдання управління охороною навколишнього природного середовища досягаються виконанням державними та іншими органами ряду функцій, тобто видів діяльності, що необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів чи навколишнього середовища в цілому. Особливістю такого управління є його диференціація переважно за видами природних ресурсів, незалежно від того, в яких галузях суспільного виробництва вони використовуються. Тому види і зміст цих функцій стосовно кожного природного об'єкта впливають із соціальних, екологічних та природно-наукових вимог щодо організації його використання та охорони. Вимоги, що дають можливість діяти даним функціям, закріплюються у відповідних правових нормах екологічного законодавства.

Загалом «функція» у перекладі з латинської означає «дія», «вид дії» [2, с. 798]. Даний термін застосовують для позначення діяльності будь-яких державних органів та інших інституцій незалежно від їх мети. Функціонувати — значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, і призначення. Тому функція управління в галузі екології як поняття — це певний напрям спеціалізованої діяльності влади та громадськості, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. Слід відзначити, що в процесі формування державної екологічної політики саме громадськість здобуває реальні можливості впливати на процес прийняття рішень, що підтверджується наявністю ряду правових норм та формуванням практики їх застосування [3, с. 72].

«Функція» як наукова категорія є предметом дослідження багатьох наук. В юриспруденції найбільш дискусійним є розуміння поняття «функція державного управління», оскільки в цьому питанні немає єдності в поглядах науковців. Якщо одні автори вважають функцію цілком матеріальним явищем, то інші схильні заперечувати цю матеріальність, наголошуючи, що реально функція сама по собі не існує, а тільки виявляється в процесі цілеспрямованої діяльності [4, с. 32-37]. Якщо Г. Атаманчук [5, с. 12] та І. Бачило [6, с. 23] розглядали управлінські функції як юридичні явища, то Б. Лазарев вважав, що вони самі по собі не складають юридичних явищ [7, с. 47]. Поширеним є погляд на функцію державного управління як цілісний управляючий вплив

держави, що відрізняється від інших предметом, змістом і засобами забезпечення [1, с. 78].

Однак не позбавлена сенсу і позиція, що функція може розглядатися не як реальна дія, а як потенційна можливість діяти за певних обставин. Складність визначення поняття за сучасних умов зумовлена тим, що дискусії 70-80-х років ХХ ст. відбувалися в умовах одержавленого суспільства, де держава управляла усім і уся, і помітний наголос робився на визначенні не функцій державного управління, а функцій органів управління та їх юридичному закріпленні. Тоді небезпідставно стверджувалося, що прогалини у визначенні функцій знижують результативність державного управління суспільними процесами. «Специфічність сьогодення зумовлена тим, що в умовах роздержавлення суспільної життєдіяльності та обмеженості ресурсів держави, важливо не наполегливо завантажувати роботою існуючі державні органи, а сформулювати певні пріоритети, окреслити межі необхідної і можливої діяльності держави, спрямованої на впорядкування екологічних правовідносин, та вже на цій основі розкривати функції окремих органів управління» [4, с. 148]. При цьому в функції мають бути представлена як матеріальна, так і процесуальна сторони державного управління.

Виходячи із цього, функцію державного управління в галузі екології можна визначити як об'єктивно необхідний, цілісний, специфічний за предметом, змістом, обсягом, способами і засобами забезпечення управлінський вплив держави.

На жаль, функції державного управління і місцевого самоврядування в Україні здебільшого описуються дуже узагальнено. Утім потреба переосмислення цих функцій відзначалася у вітчизняній літературі [4, с. 132]. Звертається увага на дублювання функцій місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Щоправда, при цьому аналізувалися скоріше не функції, а їх юридичне втілення в компетенції відповідних органів влади. І це не є випадковим, оскільки практика визначення цієї компетенції ґрунтується, на наш погляд, передусім на розподілі предметів відання, визначенні завдань, форм, напрямів і засобів діяльності самим державним органом.

Характер державного управління як свідомої і цілеспрямованої діяльності потребує певної формалізації та фіксації функцій. При цьому набуття функціями державного управління юридичної оболонки не може бути надто опосередкованим, наприклад, за схемою: функції державного управління – управлінські функції державного органу – компетенція державного органу. Адже суспільні функції держави значною мірою безпосередньо закріплені в її Основному Законі. Приміром, у ст. 49 вказується, що «держава сприяє...», «держава створює...», «держава дбає...». У ст. 116 Конституції України в якості функцій Кабінету Міністрів внаслідок специфічного становища останнього як вищого органу в системі виконавчої влади окреслено низку функцій не тільки даного державного органу, але державного управління в цілому. Однак основною формою юридичного закріплення функцій державного управління мали б стати загальнодержавні екологічні програми, а також поточне екологічне законодавство.

Отже, під функціями управління в галузі екології слід розуміти передбачені нормативно-правовими актами напрями діяльності уповноважених суб'єктів з організації використання та відтворення природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Характер завдань, пов'язаних з управлінням, впливає на сутність управлінських функцій. Завдання, що здійснюються органами державного управління та громадськістю, є дуже різноманітними. Кожна управлінська акція передбачає наявність певної мети та використання для її досягнення відповідних засобів. Сутність та призначення управлінських функцій обумовлені системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі.

### Література:

1. *Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Стефанюк В. С. та ін.* Державне управління: теорія і практика; за ред. В.Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
2. *Словник іншомовних слів / За ред. академіка О.С. Мельничука.* К. : Головна редакція української радянської енциклопедії, 1985. 966 с.
3. *Костецький В.В.* Організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля. К. : ЗАТ «Нічлава», 1997. 120 с.
4. *Гладун З. С.* Адміністративне право України: навч. посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
5. *Атаманчук Г. В.* Сущность Советского государственного управления на этапе развитого социализма : автореф. дис. на получ. науч. степени доктора юрид. наук.: спец. 12.00.01. М., 1977. 15 с.
6. *Бачило И. Л.* Функции органов управления: (Правовые проблемы оформления и реализации). М. : Юридическая литература, 1976. 198 с.
7. *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М. : Юридическая литература, 1972. 210 с.



**Ланова Олеся Вікторівна,**  
студентка магістратури філософського факультету  
Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка

### СПІВВІДНОШЕННЯ «ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ» ТА «ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ»: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

На сьогодні, поняття «електронний уряд» вже не є новим для нас, як то було декілька років тому. Є перші спроби доведення, що це ефективний засіб забезпечення доступу громадян до публічної інформації та взаємодії з органами публічної влади.

Задля аналізу електронного уряду як механізму публічного управління та адміністрування є потреба з'ясування сутності даного поняття та аналіз його співвідношення з дефініцією «електронне урядування».

Серед науковців більш поширеним є використання та – запровадження терміну «електронне урядування», це пов'язане з тим, що відсутній узгоджений підхід до понять «електронний уряд» та «електронне урядування» не лише в Україні, але й в офіційних документах зарубіжних країн.

У сучасній літературі зарубіжних країн немає єдиного підходу до визначення понять «уряд» (e-government) і «урядування» (e-governance). Ці терміни запозичені з англійської мови і походять від кореневих слів government і governance [1, с. 2].

В. Делла, досліджуючи генезу електронного урядування, посилається на вживання даного терміну у Франції в 13 ст. [1, с. 3]. До того часу термін governance використовувався як:

- прояв найбільш значущої форми влади над спільнотою;
- синонім форми правління чи Конституції, розглядався як «рамки або прояв сили і влади серед членів громади», відповідно «вільний уряд, монархічна держава або уряд республіки»;
- індивід або група індивідів, які наділені владою або певною її частиною [1, с. 3].

Наукові школи почали диференціювати поняття government і governance в 1970 р. С. Є. Файнер у своїй науковій праці «Comparative Government» («Порівняльне управління») наводив governance як діяльність або процес управління. Шрайнер (1973 р.)

аналізував *governance* як «довготривалий вплив взаємодії між технологічними, соціальними змінами та адміністративними заходами», а *government* використовував у розумінні повсякденного адміністрування [2, с. 2].

В українській науці, зокрема у сфері державного управління, термін *governance* відомий у перекладі як управління або врядування. Українська мова надає чіткий переклад терміну *governance*, з якої він перекладається як «врядування», що означає «чинити уряд», тобто впорядковувати, організовувати, досягати певних цілей.

На етимологічну різницю понять звертали увагу вітчизняні науковці, так, А. Ф. Колодій стверджувала, що в основі західної (зокрема, англійської) термінології лежать латинські терміни, які є не тільки загальноприйнятими, але і відображають глибоке коріння республіканського демократизму. Тому перехід до їх широкого застосування неминуче змінює сприйняття процесу управління суспільством і ролі в ньому держави і громадянського суспільства.

Термін *governance* застосовується до соціуму як до цілого, коли мова йде про його впорядкування, регулювання та спонування до розвитку в бажаному напрямку в певних заданих параметрах, у той же час його вживають для характеристики управлінської діяльності у її вузькому значенні: управління як адміністрування [1, с. 11].

Водночас, вчена зазначає, що організаційне відокремлення гілок влади призвело до того, що урядом *sic government*, у багатьох мовах найчастіше називають виконавчу владу (або ще вужче – кабінет міністрів), який найбільш безпосередньо зайнятий правлінням у загальногромадянському масштабі. Уряду підпорядкована більша частина адміністративно-управлінського апарату будь-якої країни, а тому уряд разом з цим апаратом, а також органами місцевого самоврядування, ще іноді називають публічною адміністрацією.

При цьому А. Ф. Колодій акцентує увагу на різниці між змістом повноважень: коли адміністрування (*administration*) лежить в основному на уряді, то управління (*governance*) залишається справою всіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження і несе свою частку відповідальності за наведення порядку в суспільстві, його благоустрій, оптимальне функціонування і розвиток у бажаному напрямку, а також – відповідно з новими підходами – на інших важливих сегментах суспільства (бізнесі, громадянському суспільстві).

*Governance* здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напрямку розвитку, прийняття та реалізації загальнозначущих для даного рівня рішень. Якщо звернутися до традиційних підходів, то поняття урядування, управління, тобто *governance*, зазвичай замінювалося поняттям правління. Друге є синонімом першого, з тією різницею, що в ньому присутні моменти владного панування і ієрархії, тоді як перше містить конотацію спрямування, горизонтальної взаємодії і співробітництва [1, с. 11].

Сьогодні *e-government* і *e-governance* стали глобальними явищами: уряди розвинених країн використовують ці концепції для просування участі громадян у суспільному житті і розширення їх прав і можливостей. Незважаючи на єдину змістову спрямованість понять, вони, тим не менш, відрізняються за своїм змістом.

Так, спільним знаменником для *e-government* і *e-governance* є те, що і *e-government* і *e-governance* передбачають автоматизацію або комп'ютеризацію існуючих паперових процедур, які підкажуть нові стилі керівництва, нові способи обговорення та прийняття стратегічних рішень, нові способи ведення справ, нові способи донесення думок громадян та громад, а також нові способи організації і надання інформації. Існує багато визначень *e-government*: від використання ІТ для вільного пересування інформації з метою подолання фізичних кордонів традиційного паперу до використання технології для підвищення доступності та поставки державних послуг для громадян, ділових партнерів і співробітників.

Усі визначення *e-government* можна умовно розділити на чотири групи:

1) ті, які зосереджені виключно на теоретичному підході та можливих змінах у суспільстві внаслідок упровадження e-government;

2) ті, що звертають увагу на прикладний характер e-government і зосереджені на структурних елементах концепції;

3) ті, які розглядають тільки технічні моменти – варіанти будівництва мережі, необхідні апаратні засоби і програмне забезпечення;

4) ті, що орієнтовані на комплексне вивчення проблематики та забезпечення максимальної ефективності державного управління.

Так, Організація економічного співробітництва та розвитку (далі - ОЕСР) визначає e-government як використання інформативних та комунікаційних технологій, зокрема Інтернету, як інструменту для досягнення кращого уряду. При цьому ОЕСР більшою мірою зачіпає питання управління, і меншою мірою – питання технологій: «E-government is more about government than about e» – такий своєрідний девіз роботи ОЕСР в області e-government.

Це означає, що уряди повинні використовувати механізми і можливості інформаційного суспільства для того, щоб робота органів державного управління максимально відповідала потребам громадян. Деякі дослідники визначають e-government як постійний процес оптимізації надання послуг, постійну участь громадян в управлінні, державне управління при постійній трансформації внутрішніх і зовнішніх процесів із використанням інформаційно-комунікаційних технологій [3]. Простіше кажучи, e-government – це технологічно обумовлена адміністрація, де громадянин може скористатися державними послугами, наприклад, отримати копії земельних документів, подати податкові декларації тощо.

На думку ООН і Світового банку, e-government має на меті використання Інтернету для доставки урядової інформації та послуг громадянам та іншим зацікавленим сторонам у країні. Саме e-government робить служби уряду більш ефективними та доступними для громадян та осіб, які проживають на території конкретної держави. Воно має на увазі трансформацію внутрішніх і зовнішніх процесів публічної влади на основі використання можливостей Інтернету, інформаційних і телекомунікаційних технологій. Метою цієї трансформації є оптимізація послуг, що надаються, підвищення рівня участі суспільства у питаннях державного управління та вдосконалення організації роботи органів публічної влади [4, с.29].

При цьому слід зауважити, що e-government є не просто використанням Інтернету в роботі органів влади. Прозорість структур державного управління, яка є метою концепції e-government, не досягається лише підключенням до мережі Інтернет або створенням інформаційного web-сайту. Он-лайн доступ є обов'язковим елементом e-government, проте не завжди он-лайн уряд буде вважатися e-government. Останній вимагає більш глибокої перебудови традиційних форм функціонування, характеризується прозорістю управління, моніторингом, контролем над виконавчою дисципліною, прийнятими рішеннями та ін.

Без структурної реформи системи влади, вироблення концептуально нового підходу до організації надання адміністративних послуг, впровадження ІКТ не призведе до підвищення ефективності роботи. Таким чином, сьогодні e-government є значно більш широким поняттям, ніж просто електронне управління державою, що передбачає використання в органах державного управління сучасних технологій. E-government у сучасному розумінні охоплює не тільки мережеву інфраструктуру виконавчої влади, але в цілому всю інфраструктуру органів влади.

Вчені висловлюються, що інтерпретуючи термін e-government, варто вживати терміни «електронна держава», «електронний державний апарат», «держава інформаційного суспільства» або «електронне управління», які будуть відноситись до державної мережевої інформаційної інфраструктури як інформаційно-комунікативної

системи, що забезпечує оптимальне з точки зору суспільства функціонування всіх гілок влади і рівнів державної влади і управління [3].

Отже, поняття «електронний уряд» та «електронне урядування» не є тотожними. Під «електронним урядуванням» розуміється, як процес електронного управління державою, тобто використання в органах влади сучасних ІКТ, для забезпечення ефективної взаємодії влади із громадянами, і направлений на оптимізацію надання державноуправлінських послуг через Інтернет.

А суть електронного уряду зводиться до забезпечення для громадян, у першу чергу, прозорості та якості функціонування чи діяльності органів влади без зайвої бюрократії. Наслідками запровадження електронного урядування буде відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; економія часу та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання державноуправлінських послуг (зокрема адміністративних послуг) за допомогою ІКТ.

### Література:

1. *Колодій А. Ф.* Понятие и концепции демократического управления как направления политических и управленческих исследований. URL : [http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009\\_LRIDUconf\\_Plenar1.pdf](http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDUconf_Plenar1.pdf)

2. *Вышлов-Пылева И. И.* Механизмы внедрения концепции надлежащего управления на местном уровне : работа ... магистра гос. упр. Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины. Харьков : Регион. ин-т гос. упр. URL : <http://prozora.frdl.szczecin.pl/mod/resource/view.php?id=163>.

3. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців URL : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>.

4. *Горбулін В.П., Грицяк Н.В., Семенченко А.І., Карпенко О.В. та ін.* Електронне урядування: підручник. К.: НАДУ, 2014. 352 с.



***Литвиненко Ірина Леонідівна,***

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

## ПРАВОТВОРЧІСТЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Зростаюча роль місцевого самоврядування вимагає оновлення відповідного законодавства, що обумовлює необхідність всебічного дослідження як нових правових інститутів, так і тих, які існували раніше і які в сучасних умовах одержали новий зміст. Одним із таких інститутів є правотворчість у сфері місцевого самоврядування.

Правотворчість традиційно розуміється як спеціальний вид діяльності, пов'язаний з формуванням норм права шляхом видання нормативно-правових актів, що мають загальнообов'язкове значення. Можливість видання таких актів органами місцевого самоврядування закріплена в ст. 144 Конституції України [1] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2], зі змісту якого випливає, що місцеві ради, їх виконавчі комітети в межах своїх повноважень приймають нормативно-правові акти у формі рішень, сільські, селищні, міські голови в межах своїх повноважень видають розпорядження.

Разом з тим, на питання правотворчості у сфері місцевого самоврядування слід подивитись під іншим кутом. Необхідно розмежовувати поняття «правотворчість місцевого самоврядування» та «правотворчість органів (посадових осіб) місцевого



самоврядування», оскільки вони відображають форму реалізації компетенції різних суб'єктів. Кожному суб'єкту місцевого самоврядування притаманна правова форма вираження владних повноважень. Правотворчість місцевого самоврядування – це загальна форма прояву управлінської діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування і, в першу чергу, йдеться про територіальну громаду як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а правотворчість органів (посадових осіб) місцевого самоврядування є лише частиною (видом) правотворчості місцевого самоврядування. Отже, зазначені поняття співвідносяться як ціле та частина. Також доречно вживати таку термінологію як безпосередня правотворчість місцевого самоврядування, що здійснюється територіальною громадою, та похідна, що здійснюється органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Безпосередня правотворчість реалізуються шляхом проведення місцевого референдуму (ст. 7 Закону про місцеве самоврядування); прийняття статуту територіальної громади села, селища, міста (ст. 19 Закону про місцеве самоврядування) [2].

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, повинні визначатися законом про референдуми, проте Закон України «Про місцевий референдум» досі не прийнято. В цілому поділяємо думку про важливість, потрібність та значущість місцевих референдумів як елемента безпосередньої демократії та дієвий механізм вирішення місцевих проблем. Але, разом з тим, хочемо зазначити, що враховуючи події останніх років в Україні, а саме – анексію Криму, військові дії на сході України, складну політичну й економічну ситуацію, інші проблеми, які становлять реальну загрозу територіальній цілісності й суверенітету України, звернення до місцевих референдумів як засобу вирішення місцевих питань сьогодні не варто перебільшувати. Адже в сучасних умовах проведення місцевих референдумів з дотриманням норм чинного вітчизняного законодавства унеможлиблюється чи суттєво ускладнюється. Окрім того, існує велика ймовірність спотворення результатів народного волевиявлення різними шляхами й засобами. Проте це не є причиною для ігнорування прийняття відповідного закону та визначення чітких правових меж з питань та порядку проведення місцевих референдумів.

Щодо похідної правотворчості органів місцевого самоврядування, то як вже зазначалось вона реалізуються шляхом прийняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування у формі рішень та розпоряджень.

В контексті досліджуваного питання варто торкнутись наступного дискусійного моменту. В наукових колах все більшого поширення набуває думка, що стосовно комплексу правовідносин, пов'язаних з підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів місцевого самоврядування слід використовувати більш конкретне поняття – «муніципальна правотворчість» [3, с. 70]. Це поняття чітко віддзеркалює характеристику муніципальних правотворчих правовідносин, що полягають у формуванні відповідно до волевиявлення територіальної громади владних імперативів, їх закріплення в актах прямої правотворчості або в нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування, матеріально-технічних діях юридично визначеного кола суб'єктів права.

Разом з тим, ряд провідних українських вчених висловлює справедливі застереження з приводу того, що вітчизняна юридична наука насичена поняттями, які не входять до понятійного апарату законодавства України про місцеве самоврядування і які не є властивими вітчизняній правовій традиції [4, с. 92]. До таких вони відносять і поняття «муніципальне право».

Інші відстоюють діаметральну протилежну точку зору і обґрунтовують існування окремої галузі – «муніципального права» [5; 6]. Вважаємо, що широке використання в

юридичній науці понять, похідних від поняття «муніципалітет», пояснюється тим, що суспільствознавчі науки, традиційно «розмовляють» на латинізованій та давньогрецькій мовах. В науковій літературі доволі широкого поширення набув термін «муніципальний». Виходячи з цього, поняття «муніципальна правотворчість» може використовуватись з метою уникнення громіздких термінологічних конструкцій на зразок – «правотворчість органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Муніципальні правотворчі правовідносини відрізняються від інших правовідносин за призначенням, змістом, характером. Вони виникають з приводу спеціальних об'єктів і здійснюються певним колом суб'єктів.

*Об'єктом* муніципальних правотворчих правовідносин є повноваження щодо підготовки і прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування. *Суб'єктами* муніципальних правотворчих правовідносин, як вже зазначалось, виступають територіальні громади та уся сукупність органів та посадових осіб, що складають систему місцевого самоврядування: обласні районні, міські, сільські, селищні ради, ради об'єднаних територіальних громад, міські, сільські, селищні голови, старости, голови об'єднаних територіальних громад, виконавчі органи міських, сільських, селищних рад, органи самоорганізації населення з питань делегованих повноважень. *Зміст* муніципальних правотворчих правовідносин визначається їхньою цільовою функцією і полягає у наданні права чи покладанні обов'язку здійснити ту чи іншу матеріальну-технічну дію, спрямовану на створення нормативно-правового акта, за допомогою якого встановлюються, змінюються чи скасовуються правові норми [7, с. 24-26].

Дослідження ознак та властивостей муніципальної правотворчості повинно бути спрямоване на удосконаленню нормативної бази, що регулює цей вид діяльності. Зокрема, доречно висловити наступні пропозиції щодо внесення до законодавства ряду новел.

Доцільним є прийняття закону про нормативно-правові акти, у структурі якого повинен бути підрозділ про нормативно-правові акти місцевого самоврядування.

З метою забезпечення єдності правового простору в Україні, для попередження суперечок про те, за яких передумов чи для реалізації яких повноважень представницький орган місцевого самоврядування має право і навіть зобов'язаний видавати нормативно-правовий акт, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» варто доповнити нормою, яка б встановлювала коло питань, які визначаються і встановлюються винятково нормативно-правовими актами місцевої ради.

Таким чином, правотворчість як форма реалізації повноважень місцевого самоврядування є самостійним, поряд із законотворчістю і підзаконною правотворчістю органів державної влади, видом правотворчості. Особливість їх співвідношення полягає в тому, що правотворчість у сфері місцевого самоврядування має субсидіарний характер стосовно законотворчості і підзаконної правотворчості органів держави. Цілком виправданим вважаємо використання терміну «муніципальна правотворчість». Остання відрізняється від законотворчості і підзаконної правотворчості органів держави цілями, принципами, суб'єктами та механізмом здійснення.

При цьому варто мати на увазі, що поняття «муніципальна правотворчість» охоплює: безпосередню правотворчість територіальної громади (місцевий референдум) і правотворчість органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Кожен з різновидів муніципальної правотворчості відрізняється за правовою регламентацією й процедурною формою.

#### Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.97 р. (редакція від 11.01.2019 р.). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр
3. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право : учебник, 3-е изд., дополн. и перераб. М. : Норма, 2010. 528 с.
4. *Чернецька О. В.* Конституційні основи правотворчої компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 92–96.
5. Муніципальне право України: підручник. Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін. за ред. Баймуратова М.О. 2-ге вид. доп. К.: Правова єдність, 2009. 740 с.
6. *Кравченко В. В., Пітцик М. В.* Муніципальне право України : навч. посібник. К. : Атіка, 2003. 672 с.
7. *Петришина М. О.* Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х. : Право, 2011. 231 с.



***Лихолат Яна Андріївна,***  
*студентка 4-го курсу Навчально-наукового інституту права*  
*Університету державної фіскальної служби України*

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ**

Сучасні умови функціонування податкової системи зумовлюють потребу вдосконалення способів та методів захисту прав платників податків, впровадження нових альтернативних способів. Оскільки на платників податків покладається весь податковий тягар щодо нарахування та сплати податків, то держава, в свою чергу, має гарантувати фізичним та юридичним особам реалізацію суб'єктивних прав та виконання належним чином юридичних обов'язків.

Актуальність дослідження зумовлена недостатнім правовим регулюванням механізму захисту прав платників податків, а також відсутністю визначення особливостей неюрисдикційних форм захисту. Тому, в контексті дослідження необхідно встановити переваги та недоліки юрисдикційних способів захисту прав платника податків, можливості застосування самозахисту та альтернативних способів захисту у податкових правовідносинах.

Свириденко В.М. вказує, що: «захист прав платників податків означає, з однієї сторони, систему юридичних і організаційних гарантій дотримання встановлених національним правом прав і законних інтересів платників, функціонування якої покликано забезпечити співмірність обмеження прав конкретного платника та інтересів всього суспільства. З іншої — конкретні дії учасників податкових відносин, в тому числі конфліктних, їх представників, спрямовані на забезпечення власних інтересів в процесі розгляду податкових спорів» [1, с. 239]. З огляду на вищезазначене, можна визначити, що система гарантій становить юридичну сутність механізму захисту прав, а вибір певної моделі поведінки в податкових правовідносинах є вираженням фактичної сторони механізму захисту прав.

Сучасна система захисту прав платників податків включає як юрисдикційну, так і неюрисдикційну форми.

Якщо юрисдикційна форма передбачає можливість звернення платника податків до уповноважених органів з метою забезпечити захист своїх порушених прав та законних інтересів, то неюрисдикційна форма є особливим видом захисту, який полягає у реалізації платником податків механізму самозахисту.

Адміністративний спосіб захисту прав платників податків створює умови для звернення платника податків, права та інтереси якого порушені контролюючим органом, до вищестоящого контролюючого органу та інших органів державної влади.

Судовий спосіб захисту дозволяє захищати права та законні інтереси безпосередньо в національних та міжнародних судах.

Литвинов С.В. характеризує основні переваги адміністративного і судового способів захисту прав платників податків таким чином:

1) адміністративне оскарження має такі переваги для платника податків: по-перше, це простота і оперативність розгляду; по-друге, відсутність сплати державного мита; по-третє, можливість визначити позицію вищестоящого контролюючого органу;

2) судовий порядок розгляду податкових спорів передбачає такі переваги: відносна об'єктивність розгляду спору як наслідок його розгляду поза межами податкового відомства; детальна визначеність усіх стадій судочинства процесуальним законодавством; можливість (залежно від характеру вимог) отримання виконавчого листа і примусового виконання рішення суду [2, с.183].

Враховуючи вищезазначене, можна визначити, що роль судового способу захисту полягає у з'ясуванні обставин справи та винесенні більш об'єктивного рішення, порівняно з адміністративним способом. В свою чергу, адміністративне оскарження дає змогу розглянути заяву та прийняти рішення оперативно та без фінансових затрат.

Неюрисдикційним способом захисту прав у податковій сфері є самозахист, що полягає у застосуванні платником податків особисто дієвих методів та способів захисту прав, додаткових повноважень, тобто спрямованих на формування поведінки у податкових правовідносинах, яка не суперечить вимогам законодавством та є прийнятною для суспільства.

Параниця С.П. стверджує, що: «у кожному випадку виникає проблема вибору найбільш адекватного способу самозахисту прав. При цьому завжди повинні дотримуватись принцип всебічності та повноти захисту порушеного права, а також можливість досягнення цілей захисту. Хоча застосування способів самозахисту особою не перешкоджає їй надалі звернутись за захистом у компетентні органи» [3, с. 35].

Василенко Н.В. зазначає, що: «самозахист прав та законних інтересів платників податків має місце тоді, коли платник податків повинен оперативно зреагувати на неправомірність діянь представників органів ДФС. Реалізація звернення до суду проходить після того, як платник податків самостійно протидіятиме таким порушенням» [4, с. 117]. Самозахист, в такому випадку, застосовується як гарантія здійснення таких прав: не допускати посадових осіб контролюючих органів до проведення документальної виїзної або фактичної перевірки у разі непред'явлення або не надіслання документів на проведення перевірки, або їх оформлення з порушення вимог законодавства; надавати усно або письмово пояснення, додаткові матеріали, що стосуються податкової перевірки.

Можна вважати, що самозахист реалізується у разі належного виконання платником податків встановлених податкових обов'язків, а також всіх вимог, передбачених податковим законодавством.

В межах механізму захисту прав платників податків діють і альтернативні способи захисту. Одним з них є податкова медіація, сутність якої полягає у вирішенні податкового спору за участю незалежного посередника- медіатора шляхом проведення переговорного процесу між сторонами спору. Оскільки на національному рівні застосування податкової медіації не є поширеним явищем, то необхідно проаналізувати

досвід зарубіжних країн у цій сфері з метою визначення ефективності медіації та можливості її застосування в Україні.

Податкова медіація в зарубіжних країнах розглядається як досудова форма врегулювання податкових спорів набагато частіше, ніж інші способи захисту прав. При цьому, медіація вважається способом швидкого та об'єктивного вирішення спору, порівняно із судовим та адміністративним способами захисту.

Цікавим є досвід США: «Податкова Служба пропонує ряд програм ADR, які використовують медіацію, включають Програму Швидкого Вирішення (ПШВ), Програму Швидкої Медіації (ПШМ) і Програму Пост-апеляційної Медіації (ППМ). Зокрема, ПШВ пропонує представникам малого бізнесу та самозайнятим особам спосіб вирішення спорів менш ніж за 60 днів, використовуючи допомогу спеціально навченого медіатора працівника податкової. Апеляційна інстанція є незалежним відділом Податкової Служби, який відповідає за розгляд більшості спорів між платниками податків та Податковою Службою» [5].

В Норвегії порядок проведення податкової медіації передбачає укладення угоди, за якою сторони беруть участь у медіації особисто або через уповноважених осіб. Медіатор реалізує свої повноваження шляхом організації спільних або окремих зустрічей зі сторонами, на яких може представляти позиції щодо вирішення проблеми, а також аналізувати «сильні» та «слабкі» сторони аргументів сторін. При цьому він повинен діяти неупереджено і сприяти мирному врегулюванню спору.

Аудитор, медіатор Л. Церетелі вважає, що: «медіація як альтернативний метод при вирішенні податкових спорів є цілком реальною і на національному рівні, зокрема її варто розглядати в якості стратегічного пріоритету розвитку податкового адміністрування у зв'язку з тим що це: 1) реальна мінімізація корупційної складової внаслідок відкритих для обговорення і контролю погоджувальних процедур; 2) суттєва економія на витратах з податкового адміністрування» [6].

Тому, на нашу думку, можна визначити такі переваги податкової медіації: залучення медіатора за спільною згодою сторін, можливість досягнення компромісу між сторонами без участі органів державної влади, об'єктивне з'ясування всіх обставин та швидке вирішення спору, мінімізація негативних наслідків для сторін.

Отже, на національному рівні передбачені адміністративний та судовий способи захисту прав у податковій сфері, а також самозахист. Проте, враховуючи досвід зарубіжних країн, можна стверджувати про доцільність запровадження альтернативних способів захисту, які є оптимальним варіантом вирішення податкових спорів.

### Література:

1. Свириденко В. М. Захист прав платників податків як пріоритетне завдання держави: сучасний стан та перспективи розвитку. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 237-243.
2. Литвинов С. В. Класифікація засобів, способів та форм захисту прав платників податків. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 1. С. 181-186.
3. Параниця С. П. Самозахист як самостійне суб'єктивне право особи. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 33-36.
4. Василенко Н. В. Сутність та значення досудового захисту прав та законних інтересів платників податків. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 2. Т. 2. С. 116-120.
5. Податкова медіація: досвід та перспективи впровадження. URL: [https://ukrmediation.com.ua/files/Eremenko\\_Zaichenko\\_U&Z.pdf](https://ukrmediation.com.ua/files/Eremenko_Zaichenko_U&Z.pdf) (дата звернення: 27.03.2019).
6. Церетелі Л. Медіація як альтернативне вирішення податкових спорів. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/90003283> (дата звернення: 27.03.2019).



**Маляренко Максим Віталійович,**  
студент 2 курсу Полтавського юридичного інституту  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **ПОСАДОВА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Нові політичні процеси, які відбувалися в нашій державі потребують перегляду, а також суттєвих змін у положеннях сучасної юридичної науки. З початком формування в нашій країні розуміння про політичні, соціально-економічні та інші процеси, відбувається паралельне формування нових правових інститутів. Як наслідок постало питання для деяких правових інститутів про нові визначення та наукові обґрунтування. Однією з таких категорій, які потребують переосмислення, нового визначення, а також обґрунтування в адміністративному праві є поняття про посадову особу. На сьогоднішній день законодавець не надав правового визначення поняттю «посадова особа». В останній редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення законодавець визначив посадових осіб, як спеціальних суб'єктів відповідальності, при цьому знову ж таки не даючи визначення поняттю.

Поява терміну «посадова особа» був вперше згаданий у Законі України «Про державну службу», потім використовувався у Конституції України, а з часом з'явився у новому законодавстві. З прийняттям Конституції України 1996 року постало питання про розмежування таких понять, як «посадова особа» та «службова особа». Також у Кодексі України про адміністративні правопорушення слово «службова особа» в усіх відмінках замінена повністю на «посадова особа» у відповідних відмінках. Сьогодні ми можемо стежити за тим, як часто законодавець використовує дане поняття в правозастосовній практиці.

Над дослідженням поняття «посадова особа» працювала значна кількість науковців. Вагомий внесок у розвиток цієї теми зробили такі вчені радянського періоду, як : В. Атаманчук, І. Бачило, Д. Бахрах, Ц. Ямпольська. В аспекті сучасного законодавства, проблема розуміння поняття «посадових осіб» знайшла своє відображення у працях представників української адміністративно-правової науки, таких як : В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, С. Дубенко, Н. Нижник, Г. Ткач та інші. Значний внесок у розуміння поняття «посадова особа» зробив О. Петришин.

На сьогоднішній день правова наука виділяє два основних підходи щодо розуміння поняття «посадова особа» - це широке та вузьке розуміння [1, с. 13]. Широкий підхід до розуміння поняття «посадова особа» використовують вчені криміналісти, його розглядають як суб'єкт, протиправні дії якого визначають як підвищену суспільну небезпеку [2, с. 90–91]. В адміністративному праві дослідження змісту поняття «посадова особа» розглядається через призму державної служби, через це її часто ототожнюють з державними службовцями.

Вперше серед науковців адміністративного права сучасне поняття посадової особи сформулював І. І. Євтихіїв [3, с. 49–50]. На думку вченого зайняття посади у державній установі та підприємстві є основною рисою для того, щоб вважати громадянина посадовою особою. Визначення не є досконалим, повним, а також воно не висвітлює усіх ознак посадових осіб. На сьогоднішній день науково-теоретичне осмислення правового статусу посадової особи залишається недостатнім.

Проаналізувавши діючі закони, можна зробити висновок, що законодавець не надає чіткої відповіді на поставлене питання. У Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачається притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, але при цьому не згадується про відповідальність керівників

підприємств, установ, організацій та інших. Все ж таки залишається невирішеним питання про визначення понять «службова особа», «посадова особа», «керівник», які будуть згадуватися та використовуватися у сфері кримінального, адміністративного законодавства, а також в інших нормативно-правових актах. Говорячи про основний нормативно-правовий акт адміністративного права, то він теж потребує значних змін у частині, яка стосується визначення спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення.

Отже, проаналізувавши Кодекс України про адміністративні правопорушення, а також інші нормативно-правові акти, які є джерелами адміністративного права, можна дати висновок, що посадові особи є суб'єктом адміністративного права, які притягуються до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків. Говорячи про суб'єктів владних повноважень, то ці особи теж можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності, тобто особи, які представляють інтереси держави при здійсненні своєї владної діяльності можуть учинити адміністративне правопорушення і можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності. Таким чином, для усунення прогалин та уникнення колізій в правовому регулюванні необхідно закріпити на законодавчому рівні єдине нормативно-правове визначення поняття «посадової особи». Відсутність єдиного підходу визначення поняття «посадова особа» породжує ряд проблем в реалізації законодавства, а також дискусії та розбіжності в розумінні правової науки. Я вважаю за необхідне здійснити дослідження основних етапів розвитку змісту поняття, що дозволить визначити розвиток правового статусу посадової особи на різних етапах розвитку держави.

#### Література:

1. Усольцев А. Т. Должностное лицо в советском государственном управлении. *Правоведение*. 1987. № 2. С. 13–19.
2. Коржанский Н. И. Объект посягательства и квалификация преступлений. Волгоград, 1976.
3. Евтихийев Е. И., Власов В. А. Административное право СССР. М., 1946. 302 с.



**Марущак Ірина Богданівна,**  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

### СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ІНІЦІАТИВ В УКРАЇНІ

Конституція та Закони України закріплюють достатньо широкий перелік можливих форм безпосередньої локальної демократії, до яких, зокрема, належать: створення і діяльність об'єднань громадян та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання, громадський контроль та інші. Але розвиток дієвої системи місцевого самоврядування та формування громадянського суспільства неможливе без створення належних нормативних та організаційних умов, а головне – працюючих механізмів реалізації законодавчих норм у сфері розвитку локальної демократії – як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Нормативно-правова база місцевих ініціатив в Україні є недостатньою, а в локальних правових актах не завжди закріплюються норми, що регулюють реалізацію

прав громадян через місцеві ініціативи, подекуди такі норми є недосконалими та неврегульованими.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує інститут місцевих ініціатив дуже фрагментарно. Стаття 9 Закону визначає, що місцева ініціатива – це право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Ця ж стаття містить кореспондуючий із правом на місцеву ініціативу обов'язок місцевої ради розглянути таке питання на відкритому засіданні за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи і обнародувати прийняте рішення в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [1].

Ст. 9 Закону передбачає, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. У зв'язку із цим О. Микитюк рекомендує розробити для територіальних громад методичні рекомендації стосовно підготовки статуту територіальної громади та Положення про місцеву ініціативу, а також; напрацювати механізм поширення існуючого досвіду застосування механізму місцевої ініціативи [2].

Необхідними є обидва нормативно-правових акти, тому що статут територіальної громади є своєрідною «локальною конституцією», обсяг не дозволяє включити до нього усі норми, необхідні для детальної регламентації інституту місцевих ініціатив. У зв'язку з цим статuti часто містять відсылні норми. Наприклад, у Статуті територіальної громади м. Суми від 26 жовтня 2011 р. місцевим ініціативам, які названо «однією із форм безпосередньої участі сумчан у місцевому самоврядуванні» (ст. 63), присвячено лише одну статтю, у якій: надано дефініцію місцевої ініціативи (викладена в письмовій формі пропозиція про необхідність розгляду міською радою питання і ухвалення рішення або внесення до міської ради проекту нормативно-правового акта з питань, віднесених до її повноважень); визначено форми реалізації права на місцеву ініціативу (сумчани можуть реалізувати своє право на місцеву ініціативу або через письмове звернення (заяву, клопотання, лист) до міського голови, депутата міської ради, постійної комісії міської ради, виконавчого її комітету, або через загальні збори громадян за місцем проживання, які приймають відповідне рішення щодо внесення питання на розгляд міської ради); передбачено, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд міської ради визначається відповідним положенням, що затверджує міська рада [3].

Досить цікава ідея втілена у Статуті територіальної громади м. Дніпрорудне, затвердженому 29 грудня 2005 р. У Статуті місцеві ініціативи, разом з іншими формами безпосередньої демократії, регламентуються ст. 13, відповідна частина якої передбачає, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається додатком № 5 до Статуту. Дійсно, уявляється доцільним рекомендувати включити до додатка повний текст проекту Положення про місцеві ініціативи - щонайменше це поверне до даного інституту увагу широкого кола громадськості. Однак у Статуті додаток № 5 «Місцеві ініціативи» є незначним за обсягом (приблизно півсторінки), містить лише 4 короткі статті, а отже залишається необхідність у прийнятті Положення про місцеві ініціативи [4]. Подібна практика була перейнята при розробці статутів об'єднаних територіальних громад та втілена в Методичних рекомендаціях щодо розроблення Статуту територіальної громади [5]. Що стосується обласних центрів, то врегулювання процедури внесення та розгляду місцевих ініціатив Положенням, що виступає додатком до статуту, запроваджено в м. Тернопіль [6].

Дослідження текстів статутів територіальних громад дозволяє стверджувати, що детальна регламентація місцевих ініціатив у тексті статуту не є найбільш вдалим підходом, але основні положення стосовно цього інституту доцільно закріплювати саме у «локальній конституції». На жаль, незважаючи на дату прийняття статутів, коли йдеться про місцеві ініціативи, у них нечітко визначені або взагалі не визначені такі



важливі питання, як коло суб'єктів місцевої ініціативи, перелік питань, які можуть бути предметом місцевої ініціативи, опис пакету документів, що подаються до ради, порядок їх реєстрації, порядок запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання місцевої ради, порядок внесення питання до порядку денного ради, причини відмови у внесенні документів на розгляд ради, участь членів ініціативної групи в обговоренні місцевої ініціативи, порядок ухвалення рішення і контролю за його виконанням тощо.

У Статуті територіальної громади м. Хмельницького, який був ухвалений 31.05.2017 р., місцевим ініціативам присвячено главу 2.4, яка регламентує можливість внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради [7]. Однак неприпустимим слід вважати положення, відповідно до якого рада може фактично делегувати розгляд місцевої ініціативи відповідному виконавчому органу міськради або ж посадовим особам місцевого самоврядування. Такий підхід входить у протиріччя із Законом про місцеве самоврядування, тому що фактично перетворює місцеву ініціативу на колективне звернення, яке надійшло на розгляд сесії ради.

Вищенаведене дає підстави дійти висновку, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує право членів територіальних громад на місцеві ініціативи дуже фрагментарно, містячи відсильні норми до статутів територіальних громад і локальних актів місцевих рад. Однак і норми статутів часто є фрагментарними і відсильними, а певні положення викликають зауваження, тому що входять у протиріччя із Законом або є не достатньо виваженими. Таким чином, Закону і статуту територіальної громади недостатньо для того, щоб забезпечити реалізацію права на місцеву ініціативу, а отже, здійснення цього права залежить від того, чи існує у населеному пункті прийняте місцевою радою положення про місцеві ініціативи. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у необхідності розгляду таких положень з метою вивчення і розповсюдження позитивного локального досвіду.

В аспекті розглядуваного питання не можна оминати і спроби законодавчого врегулювання місцевих ініціатив. Як зазначалося раніше 6 липня 2015 року народними депутатами України Бойко О. П., Ледовських О. М., Федорук М. Т. та ін. до Верховної Ради України було внесено законопроект № 2296а «Про місцеві ініціативи» [8].

Даний законопроект виглядає вразливим у концептуальному відношенні. Зокрема, він не повною мірою узгоджується з природою місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на основі поєднання зовнішнього регулювання у формі законів та саморегулювання, здійснюваного органами місцевого самоврядування шляхом прийняття ними відповідних нормативно-правових актів у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Той факт, що відповідно до Конституції України (статті 19, 140, 141, 143, 146) місцеве самоврядування здійснюється на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, зовсім не означає, що закон повинен докладно регулювати всі аспекти його здійснення, як і не означає, що органи місцевого самоврядування не повинні мати права приймати відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на регулювання в межах повноважень, визначених законом, окремих аспектів їх організації та діяльності. Зокрема, за змістом відповідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статутами територіальних громад або відповідними нормативно-правовими актами представницьких органів місцевого самоврядування визначаються порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (стаття 8), порядок внесення на розгляд відповідної ради місцевої ініціативи (стаття 9), порядок організації громадських слухань (стаття 13). Сюди ж слід віднести затвердження регламенту ради (стаття 46), положень про постійні комісії ради (стаття 47) та про відділи, управління та інші виконавчі органи ради (стаття 54).

З огляду на зазначене є підстави стверджувати, що прийняття даного законопроекту та встановлення у частині 2 статті 9 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» правила, згідно з яким порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради має визначатися виключно «законом про місцеві ініціативи», а не представницьким органом місцевого самоврядування або статутом, як це передбачено у чинній редакції цього положення, призведе до необґрунтованого звуження прав місцевого самоврядування на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Виходячи з цього, порушені у законопроекті питання повинні вирішуватись у рамках Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в єдиному контексті із процесуальним забезпеченням інших гарантованих цим Законом форм участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що з метою належного регулювання порядку участі громадян у розгляді та прийнятті рішень представницькими органами влади на місцевому, районному та регіональному рівні слід внести комплексні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначені зміни, зокрема, повинні передбачати частковий перегляд (у бік розширення) існуючих і запровадження додаткових форм участі громадян у розгляді та прийнятті рішень відповідними радами (наприклад, проведення громадського обговорення проектів найбільш важливих для населення відповідних територій правових актів тощо). Крім того, варто прийняти типові положення про місцеві ініціативи на рівні підзаконного нормативно-правового акту, яке носило б рекомендований характер і могло використовуватися при розробці статутів територіальних громад та додатків до нього. Першим кроком на шляху цього стало розробка Методичних рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади, розроблених на замовлення Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [5].

Проект закону значно обмежує коло осіб, що можуть вносити місцеву ініціативу. Так, згідно із ст. 1 проекту закону місцева ініціатива може бути внесена у порядку визначеному цим Законом дієздатними громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад, проживають за місцем реєстрації та яким на день ініціювання виповнилося 18 років. Місцева ініціатива не може бути внесена депутатами відповідної місцевої ради, посадовими особами органів місцевого самоврядування, державними службовцями, працівниками правоохоронних органів, військовослужбовцями, громадянами України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі або вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади. Вважаємо, що у випадку прийняття цього закону будуть запроваджено дискримінацію певних категорій населення, зокрема, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, військовослужбовців, оскільки вони також належать до відповідної територіальної громади.

До прикладу, 15.06.2011 р. Хмельницька міська рада розглянула місцеву ініціативу мешканців будинку по проспекту Миру, 61/1 щодо заборони будівництва дитячого кафе на прибудинковій території по проспекту Миру, 61/1-Б, та вирішила підтримати дану ініціативу щодо заборони будівництва дитячого кафе, магазину по продажу непродовольчих товарів, офісних приміщень по проспекту Миру, 61/1-Б [9]. На нашу думку, запровадження згаданих вище обмежень щодо суб'єктів внесення даної місцевої ініціативи, поставило б в нерівне положення мешканців вказаного будинку у реалізації їх права на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо.

Крім того ст. 1 проекту закону містить вікові обмеження суб'єктів внесення місцевих ініціатив, а саме 18-річний вік. До прикладу Статутом територіальної громади м. Хмельницького передбачено, що місцева ініціатива може бути ініційована та внесена безпосередньо членами територіальної громади міста Хмельницького, які досягли 16 років. Отже, у випадку прийняття закону про місцеві ініціативи, ця норма статуту територіальної громади буде суперечити закону.

Відповідно до ст.1 проекту закону предметом місцевої ініціативи є будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування. Не можуть бути предметом місцевої ініціативи пропозиції, що суперечать Конституції та чинному законодавству України, і пропозиції, реалізація яких зачіпає інтереси територій поза межами юрисдикції відповідної місцевої ради. Варто зазначити, що наведене положення є надто загальним за змістом і невдалим за техніко-юридичним виконанням, внаслідок чого допускає різні (в тому числі, необгрунтовано широкі) трактування, що може призвести до виникнення певних труднощів на практиці.

Також не зовсім зрозумілим є правове значення запропонованих статтею 1 проекту обмежень предмету місцевої ініціативи, оскільки у випадку подання місцевої ініціативи з питань, які не можуть бути її предметом, проект закону не передбачає жодного правового механізму реагування відповідної ради на такі порушення (зокрема, такі порушення не є підставою для відмови в реєстрації місцевої ініціативи відповідно до статті 82 проекту).

Стаття 3 проекту закону про місцеві ініціативи передбачає, що ініціативна група має право змінювати, доповнювати та відкликати подання на місцеву ініціативу. Таке положення викликає значні сумніви щодо можливої його реалізації після реєстрації місцевої ініціативи, а тим більше після збору підписів на її підтримку.

Стаття 2 проекту закону передбачає, що підставою для внесення місцевої ініціативи на розгляд відповідної ради може бути рішення зборів (конференції) з питань місцевої ініціативи членів територіальної громади, органу самоорганізації населення, що діє на відповідній території, підтримане належною кількістю підписів членів територіальної громади, оформлене та внесене на розгляд ради відповідно до цього Закону. Тобто законопроект передбачає ще й додатковий етап, а саме збір підписів на підтримку місцевої ініціативи. Вважаємо, що це занадто ускладнить процедуру внесення місцевих ініціатив. До прикладу для внесення місцевої ініціативи до Хмельницької міської ради потрібно зібрати збори членів територіальної громади з внесення місцевої ініціативи, які є правомочними за умови участі у них членів територіальної громади міста у кількості (без врахування депутатів міської ради, які приймали участь у таких зборах) не менше загального складу міської ради відповідного скликання (42 чоловіка).

У статті 4 проекту закону про місцеві ініціативи передбачається, що збори з питань місцевої ініціативи вважаються правомочними за присутності не менш як третини від загальної кількості членів територіальної громади, які проживають за місцем реєстрації на території села, селища, міста (або її частини, щодо якої вноситься місцева ініціатива – за умови, якщо предметом місцевої ініціативи є питання, яке стосується частини села, селища, міста). На зборах з місцевої ініціативи обирається лише ініціативна група, яка здійснює збір підписів на підтримку місцевої ініціативи в термін до 30 календарних днів. При недодержанні цього терміну місцева ініціатива відповідно до чинного законодавства України розглядається як колективне звернення громадян.

Також проект встановлює, що кількість підписів, необхідних для підтримки місцевої ініціативи, яка стосується інтересів всієї територіальної громади, повинна складати для населених пунктів з чисельністю населення:

- 1) до 5 тис. – 30 % від загальної кількості членів територіальної громади, які мають право на місцеву ініціативу;
- 2) до 50 тис. – 10 % від загальної кількості членів територіальної громади, які мають право на місцеву ініціативу;
- 3) до 100 тис. – 5 % від загальної кількості членів територіальної громади, які мають право на місцеву ініціативу;
- 4) до 500 тис. – 2 % від загальної кількості членів територіальної громади, які мають право на місцеву ініціативу;

5) до 1 млн. – 1 % від загальної кількості членів територіальної громади, які мають право на місцеву ініціативу;

6) понад 1 млн. – 0,5 % від загальної кількості членів територіальної громади, які мають право на місцеву ініціативу.

Також проект передбачає, що не мають права бути підписантами на підтримку місцевої ініціативи депутати відповідної місцевої ради, посадові особи органів місцевого самоврядування, державні службовці, працівники правоохоронних органів, військовослужбовці, громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі або вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади. У законопроекті не передбачено, хто має перевіряти відсутність обмежень у підписантів. На нашу думку члени ініціативної групи практично не зможуть перевірити наявність у підписантів згаданих обмежень.

На нашу думку, процедура внесення місцевої ініціативи, запропонована в проекті закону про місцеві ініціативи № 2296а занадто переобтяжена, містить дискримінаційні обмеження щодо підписантів.

У частині 5 статті 5 проекту міститься вимога ознайомити громадян, яким пропонується поставити підпис на підтримку проекту рішення, підготовленого в порядку місцевої ініціативи, з текстом такого проекту рішення. При цьому проект не містить вимоги зазначення на самому підписному листі змісту проекту рішення, за підтримку якого громадянин ставить свій підпис. Тому на практиці можуть мати місце ситуації, коли проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи, може бути змінений або доповнений в процесі збору підписів, і відслідкувати, за який саме проект ставилися підписи, буде неможливо. Таке положення може сприяти і іншим зловживанням. Як вже було зазначено, уповноважений представник ініціативної групи уповноважується проектом чинити дії від імені ініціативної групи. Таким чином уповноважений представник ініціативної групи може по суті одноособово приймати рішення про зміну чи доповнення місцевої ініціативи.

Ще більше заперечень викликає положення щодо відкликання місцевої ініціативи. У статті 9 проекту передбачено, що ініціативна група має право письмово відкликати подання про місцеву ініціативу до часу включення питання до порядку денного сесії ради. Але це означає, що ініціативна група може відкликати місцеву ініціативу навіть після того, як на її підтримку висловились більша половина громадян, які проживають на відповідній території. Зазначене положення по суті нівелює саму місцеву ініціативу, оскільки в такому випадку ігнорується думка громадян - членів територіальної громади, які висловились за підтримку даної ініціативи.

У п. 2 Розділу IV проекту пропонується внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування», зокрема, викласти частину четверту статті 9 в новій редакції, передбачивши, що «рішення ради, прийняти з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому радою та законом про місцеві ініціативи». З огляду на очевидно помилкове застосування слова «обнародується» доцільно передбачити, що рішення оприлюднюються.

На наш погляд, пропозиція щодо прийняття спеціального закону про місцеві ініціативи є невдалою і не заслуговує на підтримку. Крім того, проект містить системні редакційні, техніко-юридичні та змістовні недоліки, які утруднюватимуть виконання його норм. Водночас, усі слушні положення даного проекту можуть бути використані при подальшому доопрацюванні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

#### Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

2. *Микитюк О.* Механізми участі громадян у плануванні, реалізації та контролі над виконанням екологічної політики і Україні. URL : [http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts\\_mykytiuk\\_u.htm](http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts_mykytiuk_u.htm).

3. Статут територіальної громади м. Суми : затверджений Рішенням Сумської міської ради від 26 жовтня 2011 р. №893. URL : <https://www.smr.gov.ua/en/dokumenty/statut-mista.html>

4. Статут територіальної громади міста Дніпрорудне : затверджений рішенням Дніпроруднівської міської ради 29 грудня 2005 р. URL : <http://dneprorudnoe.info>

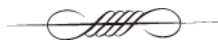
5. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2019. URL : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>

6. Статут територіальної громади міста Тернопіль : затверджений рішенням Тернопільської міської ради №7/33/8 та №7/33/9 від 05.04.2019 року. URL : <https://rada.te.ua/normative-documents/statut-gromadi-mista-ternopolya/28630.html>

7. Про затвердження нової редакції Статуту територіальної громади м. Хмельницького : Рішення Хмельницької міської ради від 31.05.2017 р. № 5. URL : <https://khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnyckogo>

8. Проект Закону України «Про місцеві ініціативи» від 06.07.2015 р. № 2296а, внесений народними депутатами України Бойко О. П., Ледовських О. М., Федорук М. Т. та ін. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55906](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55906)

9. Рішенням Хмельницької міської ради від 15.06.2011 р. № 70. URL : [http://khmelnytsky.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7118%3A70-611&catid=299%3A-6-&Itemid=251](http://khmelnytsky.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7118%3A70-611&catid=299%3A-6-&Itemid=251)



***Матковський Богдан Андрійович,***

*студент 3-го курсу факультету «Право» Відокремленого структурного підрозділу «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України»*

***Матковська Ірина Дмитрівна,***

*викладач юридичних дисциплін Відокремленого структурного підрозділу «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України»*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Проблема реалізації права на інформацію неодноразово ставала предметом дискусій як науковців, законотворців, політиків так і споживачів інформації. Однією з відмінних ознак сучасного світового соціального прогресу є зростання значущості інформації у суспільних відносинах, перехід від індустріального до інформаційного суспільства, від енергетичних технологій до інформаційних. Стаття 19 Загальної декларації прав людини, прийнятої 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН надає кожному право шукати, отримувати, розповсюджувати інформацію та діяти будь-якими засобами і не залежно від кордонів.. При підготовці даної статті були використані напрацювання провідних вітчизняних сучасних теоретиків, а саме: М.Я. Швеця,

В.С.Цимбалюка, В.М. Брижка, Є.Ю. Захарова та інших. Сьогодні можна говорити, що ця проблематика стала дуже актуальним напрямком наукових досліджень в Україні.

Вирішальну роль у сучасному суспільстві відіграє інформація. Сьогодні вже не виникає жодних сумнівів, що життя неможливе в інформаційному вакуумі. В Україні постійно відбуваються зміни законодавства, що регулює суспільні відносини щодо інформації. З метою приєднання України до Європейського Співтовариства, в якому активно розвивається інформаційне суспільство, стає край необхідно вирішувати комплекс важливих організаційно-правових питань. Обіг інформації у суспільстві дає підстави для висновку про появу нового виду суспільних відносин - інформаційних, що є об'єктом правового регулювання.

Слід зауважити, що в багатьох сучасних міжнародних документах офіційно вживається термін «інформаційне суспільство». Сам по собі розвиток інформатики як результат сучасної науково-технічної революції є об'єктивним процесом. Сутність інформаційного суспільства полягає у стимулюванні державними органами формування нової інфраструктури для людей, що забезпечує ефективний розвиток електронно-цифрових (комп'ютерних) засобів масової телекомунікації, формування інформаційних ресурсів, підготовки інформаційних продуктів, надання інформаційних послуг, створення єдиного інформаційного простору країн, його інтеграції у світовий інформаційний простір. У зв'язку з цим, вдосконалення національного законодавства у галузі регулювання суспільних відносин щодо збирання, використання, поширення, зберігання інформації вимагає забезпечення ефективного правового захисту вищезазначеного конституційного права людини. На думку Задорожньої Л., у сфері інформатизації найактуальнішою проблемою на сьогодні є формування інформаційного законодавства щодо функціонування інформаційних систем та мереж, надання сучасних інформаційних послуг [1, с. 176].

Реформування інформаційного законодавства перебуває на стадії, коли дуже важливим є періодично проводити аналіз законодавства в цій сфері, з метою своєчасного приведення його у відповідність до потреб суспільства. Слід зауважити, що інформаційне право розглядається як напрямок наукових досліджень, як нова комплексна галузь права, яка має стати основою правотворення в системі законодавства України. Об'єктивність і закономірність його існування активно обговорюється в дискусіях, теоретичних розробках. Зазначаємо, що система національного права України складається з близько 257 Законів, 290 постанов Верховної Ради України, 368 Указів Президента, 87 Розпоряджень Президента, 1149 постанов Кабінету Міністрів України, 206 розпоряджень Кабінету Міністрів України, 1095 нормативних актів міністерств, державних комітетів та відомств. Існує суспільна потреба зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу. Вельми актуальним є аналіз зарубіжного досвіду регулювання зазначених суспільних відносин.

Так, у Німеччині інформаційне право є самостійною галуззю права, що поділяється на так звані підгалузі: інформаційного цивільного права, інформаційного кримінального права та права про адміністративні правопорушення; інформаційного цивільного права щодо електронно-інформаційних та комунікаційних послуг тощо. Відставання внутрішнього права від вимог часу може призвести до серйозних негативних міжнародних наслідків. Сьогодні є необхідність чіткого визначення на законодавчому рівні таких категорій як «державна інформація», «доступ до інформації», «предмет інформаційних правовідносин», «об'єкт інформаційного права», тощо [2, с. 308]. Сьогодні Законом України «Про інформацію» встановлюються загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплюється право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також система інформації, її джерела, визначає статус учасників

інформаційних відносин, регулюється доступ до інформації та забезпечується її охорона, захищається особу та суспільство від неправдивої інформації. Багато хто згоден з тим, що суспільні відносини постійно розвиваються, тому слід приводити у відповідність до цих змін і вітчизняне законодавство.

Активну роботу щодо реформування інформаційного законодавства ведуть Харківська правозахисна група та Держкомтелерадіо, якими розроблено проекти Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію». Велика кількість науковців займаються дослідженням питання необхідності приведення законодавства, що регулює суспільні відносини щодо інформації, до потреб суспільства. Цікавим є те, що сьогодні «інформаційне право» як юристи-практики так і науковці визначають дещо по-різному: перші, найчисленніша група, вважають, що інформаційне право – це сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини, пов'язані з доступом особи до інформації, реалізацією цього конституційного права особи; другі, вважають, що інформаційне право – це сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини щодо засобів масової інформації, як друкованих, якими є періодичні друковані видання (преса) - газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем, так і аудіовізуальних, до яких належать: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо; треті, вважають, що інформаційне право – це сукупність правових норм, що має регулювати суспільні відносини щодо захисту інформації, обігу у суспільстві комп'ютерних технологій (комп'ютерні програми, бази даних, автоматизовані системи та ін.) [3, с. 409].

Таке не одностайне тлумачення поняття «інформаційного права» не є випадковим. На нашу думку, це пов'язано з тим, що суспільні відносини щодо інформації регулюються великою кількістю нормативно-правових актів. Більш того, деякі з них містять тотожні поняття, що визначаються по-різному. На думку Белякова К., інформаційне право має на меті не тільки регулювання діяльності ЗМІ, а й соціальних відносин у сфері обігу інформації взагалі – інформаційні відносини. «Інформаційне право» – це міжгалузевий комплексний інститут права. За теорією гіперсистем його було сформовано шляхом перерозподілу сфери нормативного регулювання між окремими галузями права. Сутність теорії гіперсистем права полягає у тому, що виділяється предмет (об'єкт) правовідносин. Цей предмет може агрегуватися з об'єктами інших міжгалузевих комплексних інститутів права. Відбувається формування комплексних правових інститутів, які формуються на базі галузевих інститутів права, таких як: конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне. Саме у зазначених вище провідних галузях права шляхом формування критичної маси норм визначалися галузеві інститути, як інформаційне право.

Враховуючи наведене, можна стверджувати, що сьогодні вже сформована така галузь законодавства як інформаційне право, та однією з найактуальних проблем є удосконалення інформаційного законодавства. Саме тому є дуже важливим періодично проводити аналіз законодавства в цій сфері, з метою його вчасного приведення до потреб суспільства. Так, Жилінкова І., спираючись на точку зору Переслегіна С., зауважує, що Римське право, закони Хамурапі, Руська Правда, Кодекс Наполеона, не регулювали правовідносини, об'єктом яких виступає інформація. Тому маємо справу з тим рідкісним випадком, коли не існує освяченої століттями традиції і можна створювати «інформаційний кодекс», озираючись лише на суспільну доцільність, європейські цінності та принципи права. [4, с.234]

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що сьогодні стає край необхідним прийняття Кодексу України про інформацію. Цей нормативно-правовий акт має розроблятися з урахуванням європейських стандартів розвитку інформаційних відносин в Україні. Даний кодекс, зокрема, має чітко визначити як об'єкт так предмети інформаційного права, суб'єкти інформаційних правовідносин, правовий режим доступу

до інформації, включаючи доступ до публічної інформації (інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування), персональних даних, державної та іншої, передбаченої законом таємниці. Сьогодні, на думку автора, нам не потрібно створювати нові закони у сфері інформації, а систематизувати вже існуючі, визначаючи у них правові гіперзв'язки, з метою подальшого їх кодифікування на рівні Кодексу України про інформацію.

Вважаємо, що проведений аналіз та зроблені на його підставі висновки можуть служити підґрунтям для подальших досліджень у галузі інформаційних правовідносин. На нашу думку, розглянуті проблемні питання й висловлені пропозиції сприятимуть усуненню суперечностей і заповненню прогалін у національному законодавстві, що регулює суспільні відносини щодо інформації.

#### Література:

1. *Авраменко В.Ф.* Правові основи охорони інформації. К. : ТОВ "ПоліграфКонсалтинг", 2003. 176 с.
2. *Антонович М. М.* Міжнародне публічне право. К. : Видавничий дім "КМ АКАДЕМІЯ", 2003. 308 с.
3. *Анцелевич Г. О., Покрещук О. О.* Міжнародне право. К.: Алерта; Пектораль, 2003. 409 с.
4. *Брижко В., Цимбалюк В., Швець М., Коваль М., Базанов Ю.* Е-майбутнє та інформаційне право / М. Швець (ред.). 2. вид., доп. К. : НДЦПІ АПрН України, 2006. 234 с.



**Мізик Микола Анатолійович,**  
*студент магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

### ВПЛИВ ПРЕЗИДЕНТА НА ФОРМУВАННЯ І ДІЯЛЬНІСТЬ УРЯДУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Ступінь впливу Президента на виконавчу владу залежить від існуючої системи правління. Найбільш суттєве значення вона має в президентській республіці, де Президент є одночасно главою держави і главою виконавчої влади. Та, у США уряд не має конституційного статусу. У Конституції закріплене лише право Президента «запитувати думку вищої посадової особи в кожному з виконавчих департаментів». В свою чергу виконавчі департаменти очолюються міністрами, яких Президент призначає «з поради й згоди Сенату» [1, с. 19]. Але в США існує позапарламентська модель формування уряду, тому що контроль за призначеннями міністрів з боку Сенату не носить політичного характеру, оскільки перевіряються тільки компетентність і моральний стан кандидатів на посаду, і не залежить від результату парламентських виборів. За всю більш ніж двохсотлітню історію США Сенат не затвердив усього 9 міністрів, оскільки в США склалась традиція, відповідно до якої Президент попередньо з'ясовує ставлення сенаторів до пропонованих кандидатів [2, с. 73]. Однак подібні випадки носять винятковий характер.

На відміну від США Президент ФРН виведений за рамки виконавчої влади, і його вплив на діяльність уряду є незначним. Головна роль у формуванні уряду ФРН відіграє Парламент. Канцлер за пропозицією Президента обирається Бундестагом. Функція Президента по підборі кандидатури глави уряду чисто номінальна, тому що Канцлером



стає лідер партії, яка перемогла на парламентських виборах, або коаліції. Канцлер і міністри приносять присягу перед Бундестагом.

Президент ФРН не має реального права призначення і звільнення з посади членів уряду, незважаючи на те, що в Конституції записано: «Федеральні міністри призначаються й звільняються Президентом за пропозицією Канцлера». Тільки Президент Г. Любке (1959-1969) висловив свої особисті побажання щодо формування уряду в 1961 й 1965 роках на основі «великої коаліції» [3, с. 27].

У Франції напівпрезидентська система правління поєднала в собі дві основні риси президентської й парламентської республік – сильного главу держави і парламентський контроль за діяльністю уряду. Виконавча влада у Франції носить біцефальний характер і включає главу держави і главу уряду. Президент має власні повноваження, здійснення яких не вимагає контрасигнації. Одним з таких повноважень є призначення Прем'єр-міністра. Теоретично Президент вільний у своєму виборі, але на практиці глава держави змушений враховувати ту обставину, що уряд у своїй діяльності опирається на підтримку парламентської більшості. Саме тому в період «співіснування» Прем'єр-міністром стає лідер опозиційної партії, що перемогла на парламентських виборах. Міністри призначаються Президентом за пропозицією й при використанні контрасигнатури Прем'єр-міністра. На відміну від ФРН Президент Франції бере активну участь у процесі формування уряду, визначаючи кількість міністрів, нав'язуючи одних кандидатів і не погоджуючись із призначенням інших [4, с. 59].

Вплив Президента на діяльність Уряду залишається істотним навіть при несприятливому результаті парламентських виборів і досягається шляхом реалізації права Президента головувати на засіданнях Уряду. В парламентських республіках Президент такого повноваження не має: так, у ФРН уряд засідає під головуванням Канцлера.

Важливим повноваженням Президента Франції є право підписання декретів, прийнятих у Раді міністрів. Це, здавалося б, незначне повноваження президенти вміло використовували для свого верховенства над Урядом. Вважається, що Президент не зобов'язаний підписувати акти, які вважає неприйнятними. В основі такого твердження лежить прецедент 1960 року, коли Президент де Голль відмовився підписати декрет про скликання надзвичайної сесії Національних зборів з ініціативи депутатів. У період «співіснування» тактика непідписання главою держави деяких ордонансів викликала жваві дебати політичного й економічного характеру, які, однак, не призвели до однозначного рішення [5, с. 25].

Слід зазначити, що будь-який різновид «змішаної» форми правління нестабільний й їй деякою мірою характерні риси президентської або парламентської. Російській моделі повною мірою властива ця якість – вона тяжіє більше до президентської. Винесення Парламентом вотуму недовіри Уряду, на відміну від Франції, не призводить до негайної відставки Уряду. Останнє слово залишається за Президентом, який може просто розпустити Парламент. Більше того, на відміну від Франції, Президент має право відправити Уряд у відставку на свій розсуд. Це право нічим не обмежено й не залежить від думки депутатів. На відміну від Франції Прем'єр-міністр займає підлегле по відношенню до Глави держави становище, що, безсумнівно, виключає виникнення конфліктів між ними. Поле для самостійної політичної гри в Прем'єра досить обмежено. По суті справи, Уряд в Росії виступає президентською командою [6, с. 106].

Таким чином, можна констатувати, що вплив президента на формування і діяльність виконавчої влади залежить від існуючої системи правління. Разом з тим у рамках кожної системи існують різні варіації. Найбільшим динамізмом відрізняється «змішана» система, оскільки являє собою різні комбінації набору елементів основних систем – президентської й парламентської. У президентській республіці глава держави є одночасно й главою виконавчої влади, і вся повнота цієї влади належить йому.

Президент впливає на формування й діяльність уряду. У парламентській республіці Президент фактично не здійснює вплив на функціонування основних державних органів. Його політична роль зростає у випадку глибокої урядової або державної кризи, оскільки Президент забезпечує наступність державної влади. У напівпрезидентській республіці повноваження Президента у сфері вищої виконавчої влади вужчі, ніж в президентській, але набагато ширші, ніж у парламентській. Суперечки про кращу систему правління носять полемічний характер, оскільки не існує універсальної системи правління. Встановлення тієї або іншої системи визначається історичним розвитком і національними особливостями конкретної країни, а становлення демократії залежить від успішного створення демократичних інститутів.

#### Література:

1. *Каррі Д. П.* Конституція Сполучених Штатів Америки : Посібник для всіх [Текст] / пер. з англ. О. М. Мокровольського. К. : Веселка, 1993. 192 с.
2. *Мишин А. А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М. : Наука, 1984. 241 с.
3. *Осавелюк А. М.* Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных странах. *Государство и право.* 1992. № 12. С. 23-28.
4. *Крутоголов М. А.* Президент Французской Республики : Правовое положение. М. : Наука, 1980. 325 с.
5. *Скуратов Ю., Шафир М.* Президентство : генезис и перспективы. Народный депутат. 2004. № 9. С. 28-32.
6. *Суворов В. Н.* Конституционные пределы полномочий Президента Российской Федерации (по материалам Конституционного Суда РФ). *Труды Московской гос. юрид. Акад.* 1998. № 3. С. 101-106.



**Наврусевиц Юлія Володимирівна,**

*студентка магістратури факультету управління фінансами та бізнесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

**Герасименко Олена Вікторівна,**

*доцент кафедри економіки та менеджменту, факультету управління фінансами та  
бізнесу Львівського національного університету імені Івана Франка,  
кандидат економічних наук, доцент*

### **РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФОРМУВАННІ СПІЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ СУСПІЛЬСТВА, ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ**

В сучасних умовах розвитку суспільства роль місцевих адміністрацій виходить далеко за рамки виконання повсякденної роботи. Органи місцевого самоврядування слід розглядати не лише як виконавців порядку денного, а як розробників політики, каталізатори змін. Це той рівень влади, що має найкращі можливості встановлення зв'язку між глобальними цілями та місцевими громадами. Особливу роль органи місцевої влади відіграють і в формуванні спільних цінностей суспільства, держави та бізнесу.

Здебільшого в економічній літературі поняття «спільна цінність» трактують як «управлінська практика підвищення фінансової ефективності бізнесу, що поєднує отримання компанією прибутку із задоволенням суспільних потреб» [1].

Для того, щоб більш точно розглянути, які ж спільні цінності є важливими одночасно для суспільства, держави і бізнесу, варто розглянути Цілі сталого розвитку, які були затверджені державами-членами ООН і, які мають бути досягнуті до 2030 року [2]. Однією із затверджених цілей є забезпечення продовольчої безпеки та покращення харчування, сприяння розвитку сільського господарства. Адже від того, як органи місцевого і регіонального самоврядування управляють природними ресурсами в сільській місцевості, особливо землею та водою, залежить продовольча безпека даних територій. Органи влади можуть підтримувати сільськогосподарське виробництво і місцеве економічне зростання, зміцнюючи транспортну інфраструктуру й ринки задля сприяння діяльності місцевих мереж реалізації продовольчої продукції. Ефективне містобудування може відігравати важливу роль у зменшенні утворення відходів та забезпеченні продовольчої безпеки, сприяючи ефективному транспортуванню та зберіганню харчових продуктів, доступі до чистої води та послуг санітарії. Окрім того, для покращення харчування населення органи місцевого самоврядування повинні забезпечити можливість людям купувати й готувати безпечну, доступну за ціною та поживну їжу.

Наступна ціль – забезпечення інклюзивної та доступної для всіх якісної освіти і сприяння створенню можливостей неперервного навчання. У багатьох країнах органи місцевого самоврядування несуть безпосередню відповідальність за сферу освіти. Зазвичай саме органи місцевого самоврядування мають усі можливості для того, щоб охопити вразливі та маргіналізовані групи населення й громади та забезпечити їм доступ до освіти й підготовки, що відповідає їхнім потребам. Значну роль для підвищення якості освіти, зокрема вищої, мають також різного роду стажування та практики, як в органах влади, так і на приватних підприємствах.

Ще одна ціль - сприяння безперервному, інклюзивному і сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для кожного. Органи місцевого самоврядування можуть забезпечувати зростання і зайнятість знизу вгору за допомогою місцевих стратегій економічного розвитку, реалізація котрих передбачає залучення унікальних ресурсів і можливостей, наявних на наших територіях. Окрім того, органи влади також можуть працювати у партнерстві з неформальним сектором над покращенням умов праці та соціального захисту зайнятих у ньому, а в окремих випадках – заохочувати формалізацію їхньої праці.

Загалом варто зазначити, що кожна ціль сталого розвитку безпосередньо пов'язана з формуванням спільних цінностей суспільства і держава відіграє надзвичайну роль в даному процесі.

Якщо ж взяти до уваги іноземний досвід, то серед відомих компаній, які дбають про спільні цінності під час ведення своєї діяльності можна згадати компанію «Yara», яка спільно з місцевою владою при підтримці уряду Норвегії реалізує програму із створення «коридорів росту» сільського господарства. А от, наприклад, телекомунікаційна компанія «China Mobile» працює над проектом, пов'язаним із використанням мобільного зв'язку в сільській місцевості Китаю для покращення доступу до якісних медичних послуг. Розвиваючи нові прибуткові напрямки бізнесу, компанія одночасно вирішує соціальні проблеми суспільства [3].

Яскравим прикладом створення спільних цінностей суспільства представниками бізнесу в Україні можна вважати швейцарську компанію Nestle. Сферами створення спільної цінності даної компанії вже протягом багатьох років є: раціональне харчування, розвиток сільського господарства, охорона та збереження природних ресурсів, ефективне використання та очищення води, покращення якості освіти. Головна мета роботи Nestlé – турбота про співробітників та споживачів – компанія пропонує якісні та смачні продукти харчування і напої та заохочує людей вести здоровий спосіб життя. Створення спільних цінностей – це запорука довготривалого розвитку бізнесу Nestle. Це

також гарантує створення тісного зв'язку між цінностями акціонерів та суспільними цінностями [4].

Необхідно звернути увагу на те, що у процесі створення спільної цінності повинні брати участь не лише представники бізнесу та органів влади, але й саме суспільство. Дуже важливим кроком є налагодження ефективної комунікації між трьома сторонами. На сьогоднішній день, в Україні у штатах багатьох компаній є працівники, до функціональних обов'язків яких належить співпраця з представниками органів державної влади. Окрім того, представники бізнесу мають можливість впливати на державотворчі процеси через громадський сектор, об'єднання підприємців, експертні та громадські ради, фонди, асоціації, метою діяльності яких є підтримка та розвиток підприємництва.

В свою чергу, органи державного управління створюють прозорі комунікаційні платформи при міністерствах, органах місцевого самоврядування, на яких представники бізнесу відкрито заявляють свою позицію, вказують на існуючі проблеми та пропонують шляхи співпраці.

Однак, на шляху до ефективної комунікації може стати запровадження та розвиток інституту GR-комунікацій. GR (government relations) – це суспільна чи громадська діяльність, метою якої є пошук варіантів взаємовигідної співпраці з органами державної влади, розвиток ініціатив державно-приватного партнерства, законний лобізм інтересів тих чи інших структур чи організацій [5].

Інструменти GR активно використовуються у комунікаціях між владою та бізнесом в економічно розвинених країнах, де вони не тільки призвели до ефективної співпраці, а ще й стали інструментами прозорих взаємовідносин між бізнесом і владою.

Сучасною для країн Заходу є концепція Governancell та її різновиди: Good Governancell (досконале або належне управління), Responsive Governancell (відповідальне управління) та Democratic Governancell (демократичне управління) [6]. Ця концепція ґрунтується на: більшій увазі держави до інтересів громадянського суспільства, розширенні участі його суб'єктів у державному управлінні (громадян, громадських організацій, бізнес-структур), відкритості влади щодо громадського контролю, засадах самоорганізації та міжорганізаційних мережах, для яких характерними є взаємозалежність, обмін ресурсами, правила гри і слабка залежність від держави.

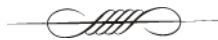
Основні інструменти реалізації принципів концепції Governancell спрямовані на: децентралізацію системи державного управління, партнерство з бізнес-структурами, взаємодію з громадськістю щодо надання послуг із залученням недержавних ресурсів, участь громадян у процесі вироблення політики і її реалізації, перехід від держави-опікуна до держави-партнера.

Підсумовуючи вищенаведене, варто зазначити, що створення спільної цінності – це такий спосіб ведення бізнесу, який поєднує отримання прибутку компанії із вирішенням соціальних проблем, а органи влади в даному процесі відіграють дуже важливу роль. Дана концепція не може вирішити всі соціальні проблеми, але може дати можливість компаніям на основі своїх професійних навичок і вмінь стати лідерами соціального прогресу, а органам державної влади, в свою чергу, забезпечити економічний та соціальний розвиток держави та покращити якість життя населення. На сьогоднішній день, створення спільних цінностей є новацією для багатьох країн, зокрема й України, але з часом дана концепція стане стандартною практикою. Внаслідок цього вітчизняним підприємствам варто перебудувувати стратегію ведення бізнесу таким чином, щоб одночасно з отриманням максимального прибутку при мінімальних затратах також підвищувати якість довкілля та вирішувати соціальні питання. В свою чергу органи державної влади повинні максимально сприяти та підтримувати ведення бізнесу зі створенням спільних цінностей. Окрім того, вивчаючи та застосовуючи на практиці іноземний досвід, органам державної влади слід налагодити ефективну комунікацію із

суспільством для того, щоб найбільш точно визначити найважливіші суспільні цінності та можливості для їх досягнення.

### Література:

1. *Портер М.* Створення спільних цінностей. Як перебудувати капіталістичну систему / Майкл Е. Портер, Марк Р. Крамер // Harvard Business Review. URL : <http://www.ep-digest.ru/wp-content>.
2. Цілі сталого розвитку. URL : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>
3. *Грейсон Д.* Про успішний бізнес з точки зору суспільства в цілому. URL : <http://www.iprnpou.ru/print/010244>.
4. Стаття про створення спільних цінностей Nestlé в Україні та покращення якості життя. URL : <https://www.nestle.ua/media/newsandfeatures/creating-common-values-2017>.
5. *Баровська А.* Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. К. : НІСД, 2014. 40 с.
6. *Бакуменко В., Попов С.* Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. URL : [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/4.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf);



**Небельська Вікторія Миколаївна,**  
*студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕМІЩЕННЯ ТВАРИН ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

З метою захисту економічних інтересів та забезпечення національної безпеки кожна держава намагається контролювати процеси переміщення через митні кордони, зокрема переміщення тварин. Розрізняють два види переміщення живих тварин: комерційне та некомерційне.

Відповідно до Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» домашні тварини – це собаки, коти та інші тварини, що протягом тривалого історичного періоду традиційно утримуються і розводяться людиною, а також тварини видів чи порід, штучно виведених людиною для задоволення естетичних потреб і потреб у спілкуванні, що, як правило, не мають життєздатних диких популяцій, які складаються з особин з аналогічними морфологічними ознаками, та існують тривалий час у їх природному ареалі [1].

Якщо особа зі своїм домашнім улюбленцем тимчасово в'їжджають в Україну або переміщуються через її територію транзитом, то згідно зі ст. 375 Митного кодексу такі домашні тварини підлягають письмовому декларуванню (митна декларація зберігається на весь період тимчасового в'їзду і пред'являється митним органам під час повернення громадянина) та застосуванню до них заходів ветеринарно-санітарного контролю [2].

Декларування здійснюється з використанням митної декларації для письмового декларування товарів, що переміщуються через митний кордон України громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних із провадженням підприємницької діяльності

Кількість домашніх тварин, які можуть бути ввезені в Україну без застосування заходів гарантування, обмежено законом. Так, дозволяється тимчасове ввезення

(ввезення з метою транзиту) на митну територію України домашніх тварин у кількості не більше ніж 3 ссавців, 6 птахів, 20 акваріумних риб з поданням до митниці ДФС міжнародних ветеринарних сертифікатів, підписаних державним інспектором ветеринарної медицини країни походження.

Не дозволяється ввезення тварин в Україну в разі підтвердження присутності у країні походження або на територіях, через які переміщувався вантаж, особливо небезпечної хвороби, до якої ці тварини є сприйнятливими.

Якщо ж особа тимчасово виїжджає з України, то враховуючи положення статей 371, 372 Митного кодексу, домашні тварини, що тимчасово вивозяться за межі митної території України, підлягають письмовому декларуванню. У разі надання громадянином зобов'язання про зворотне ввезення тварини, контролюючий орган вживає заходів для забезпечення її ідентифікації з метою зворотного ввезення без оподаткування митними платежами.

Також живі тварини підлягають ветеринарно-санітарному контролю. Вимоги до об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що переміщуються через державний кордон України, визначено у ст. 15 Закону України «Про ветеринарну медицину». Так, будь-які переміщення тварин можуть здійснюватися лише з дозволу відповідного головного державного інспектора ветеринарної медицини. Переміщення неідентифікованих тварин або тварин без відповідних ідентифікаційних, ветеринарних та інших супровідних документів забороняється [3].

Ветеринарні документи, якими супроводжуються об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, а також державні органи, які їх видають, визначено в ст. 32 відповідно до якої тварини при переміщенні за межі України супроводжуються міжнародними ветеринарними сертифікатами. Ветеринарні документи включають також ветеринарні картки та/або ветеринарно-санітарні паспорти на тварин.

Право на видачу міжнародних ветеринарних сертифікатів, ветеринарних карток та/або ветеринарно-санітарних паспортів на тварин надається відповідним державним інспекторам ветеринарної медицини та уповноваженим лікарям ветеринарної медицини:

- управлінськ ветеринарної медицини в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, містах обласного значення, районах;
- державних закладів ветеринарної медицини;
- регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті [4, с. 418].

Ветеринарно-санітарні паспорти на тварин можуть видаватися ліцензованими лікарями ветеринарної медицини.

Перед виїздом потрібно ознайомитися з правилами країни, на територію якої ввозитиметься тварина, а також країн, через які вона переміщуватиметься, зокрема щодо встановлених заборон чи обмежень на ввезення.

Правила, які застосовуються для ввезення або вивезення тварин між державами-членами Європейського Співтовариства були уніфіковані. Ця європейська регламентація (Постанова 998/2003 / CE) вступила в дію з 1 жовтня 2004 року [5].

Починаючи з цієї дати, для будь-якої тварини, яка перетинає кордон Європейського Союзу та інших держав, необхідно дотримуватися певних вимог.

До списку необхідних документів та заходів для вивозу або ввезення собак, котів, тхорів, птиці, екзотичних тварин за кордон включаються:

1. *Електронна ідентифікація*. Електронна ідентифікація тварин в багатьох країнах закріплена законодавчо. Розвиток електронної ідентифікації особливо прискорився в 2004 році, після вступу в дію нових вимог ЄС щодо обов'язкової наявності мікрочіпів у собак і котів. Розпочався процес з оснащення сканерами пунктів ветеринарного контролю на кордоні. Мікрочіп міститься у стерильній капсулі з

біосумісного скла і має 15-ти значний цифровий код, індивідуальний для кожної тварини. Він зберігається протягом усього життя.

2. *Ветеринарний паспорт міжнародного зразка* (фото тварини, якщо вона досягла 1 року).

3. *Вакцинація проти сказу.*

3.1 *Комплексна вакцинація проти інфекційних захворювань собак, тхорів, кішок.*

4. *Форма 1 ВЕТ, 1 ВЕТ (СНД), ветеринарний сертифікат.* Форма видається державною службою ветеринарної медицини не раніше ніж за 3 дні до виїзду тварини за кордон, сертифікат видається державною службою ветеринарної медицини на кордоні та транспорті за 10 днів.

5. *Довідка про аналіз крові на титрування антитіл до вірусу сказу.*

6. *Дегельмінтизація і інсектоакарицидна обробка тварин*, про що свідчать відмітки лікаря ветеринарної медицини у ветеринарному паспорті. Ці процедури повинні бути зроблені додатково між 48 і 24 годинами до від'їзду.

7. *Довідка про те, що тварина не представляє племінної цінності.* Довідка може видаватися лише фахівцем-кінологом офіційно зареєстрованою кінологічної організацією.

8. *Ліцензований контейнер для транспортування тварини*, який відповідає вимогам ІАТА (Міжнародна Асоціація Авіаперевізників) і підходить тварині за розміром.

9. *Сертифікат імпорту*, який являє собою збірну форму про пройдені вище перелічені заходи, заповнені міжнародною мовою або мовою зустрічаючої сторони. Форма заповнюється ветеринарним лікарем-відправником, з печаткою та його підписом. Деякі країни вимагають щоб цей документ заповнювався в державній ветеринарній службі.

Також існують деякі особливості ввезення домашніх тварин в інші країни.

Правила перевезень собак в Канаду дещо м'якші, ніж в Європі. Домашні собаки при в'їзді не підлягають карантину. Канада не вимагає наявності чіпів і татуювань на тварині. Для документального оформлення перевезення собаки в Канаду необхідна наявність ветеринарного свідоцтва з відміткою про щеплення проти сказу англійською або французькою мовою. Якщо собака не щеплена від сказу, допускається зробити щеплення на території Канади протягом двох тижнів після приїзду. Канадську владу не потрібно попереджати про прибуття собаки. У точках пропуску завжди є черговий інспектор з питань переміщення тварин.

В Єгипті заборонено ввезення кошенят і цуценят у віці до 3 місяців, для дорослих тварин необхідна наявність ветеринарного свідоцтва з проставленою відміткою про щеплення проти сказу.

При ввезенні домашніх тварин в Індію необхідно надати ветеринарне свідоцтво про те, що ветеринарний контроль пройдено в аеропорту. В іншому випадку, за відсутності такого свідоцтва, тварину буде направлено в карантин місцевого аеропорту, де вона проведе від 2 до 7 днів.

В Норвегії карантину при ввезенні тварин немає. Для того, щоб взяти з собою тварину необхідно підготувати всі перераховані вище документи. Заборонені для ввезення в Норвегію порода собак, а також їх помісі: Піт Буль Тер'єр, Американський Стаффордширський тер'єр, Філа бразільєро, Тосо Іну, Аргентинський Дог. Також суміш собаки і вовка вважається небезпечною і заборонена для ввезення в Норвегію.

Ввезення тварин з України в Японію заборонене через неповну акредитацію українських лабораторій. Тому для того, щоб вивезти тварину в Японію потрібно їхати через третю країну, де і буде зроблена вся документація.

Отже, кожна країна, зокрема Україна встановлює власні вимоги до ввезення на свою територію домашніх тварин. В деяких державах такі правила суворіші, в інших –

м'якші. Тому для перетину кордону, власник, перш за все, повинен ознайомитися з внутрішніми правилами країни для того, щоб потім ні для нього, ні для його домашнього улюбленця не було неприємних несподіванок.

#### Література:

1. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21.02.2006 р. N 3447-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3447-15>
2. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
3. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 р. N 2498-XII . *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>
4. *Коваль Н.О.* Порядок переміщення живих тварин через митний кордон України.
- Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 2018. С. 417-421.
5. Регламент ЕС от 26.05.2003 г. № 998/2003. *Европейский парламент.* URL : <https://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/laws/eu/998-2003.pdf>



**Немерська Діана Вадимівна,**  
*студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

### ЗАКОНОДАВЧА ПРОЦЕДУРА ТА ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Для визначення поняття законодавчої процедури потрібно звернутися до значення терміну «процедура». Процедура - це встановлена модель, план, що забезпечує системність розвитку явища у певному процесі.

Видається, що для більш детального розуміння поняття законодавчої процедури необхідно звернутися і до дефініцій парламентських процедур. У цьому контексті потрібно зазначити, що парламентські процедури, пов'язані з реалізацією представницькими органами влади своїх повноважень, є допоміжними засобами більш ефективного здійснення повноважень [1, с. 9].

Деякі науковці відзначають, що під терміном «парламентський процес» розуміється система парламентських процедур, тобто, сукупність правовідносин та дій, що виникають у процесі реалізації суб'єктами правовідносин прав та обов'язків [2, с.34]. Окрім того, у спеціальній літературі зазначається, що парламентські процедури це встановлені, закріплені нормами права засоби, способи, методи – діяльності парламенту з метою надання їм юридичного значення [3, с. 52].

Суттєвими ознаками вищезгаданих положень є тлумачення процедур як сукупності відносин та дій або способів, методів, засобів.

У спеціальній літературі пропонується класифікація парламентських процедур:

– залежно від того, які повноваження парламенту ними опосередковуються – законодавчі, контрольні, квазісудові та процедури, що забезпечують формування органів державної влади;



– в залежності від того, які засоби, методи складають зміст процедури - процеси (зміст такої процедури полягає у викладенні послідовності дій), засоби вираження пропозицій, методи обговорення, голосування, інші способи прийняття рішень [3, с. 52].

Як будь-яке явище парламентська процедура має форму та зміст. Формою процедури є її нормативне закріплення у конституціях та регламентах парламентів. Визначення змісту парламентської процедури дозволяє окреслити предмет регулювання, розширити чи звужити нормативну базу. На зміст парламентської процедури впливають декілька факторів, зокрема: виборча система, партійна система, характер взаємовідносин органів влади, функції парламенту, тощо. Процедура - засіб реалізації парламентом повноважень, закріплених конституцією чи законом, зовнішній прояв напрямків діяльності парламенту [4, с. 80-81].

У конституції розглядаються лише питання, що визначають функціонування парламенту як органу держави. У свою чергу, регламент мусить встановлювати порядок вирішення питань, правила законодавчої процедури. Регламент фіксує правила функціонування, складається з процедурних норм, відповідно парламентська процедура регулює саме функціонування представницького органу. Отже, парламентська процедура є основою реалізації матеріальних прав парламенту, а парламентські процедури - правила діяльності парламенту та його структурних підрозділів, проте, не порядок реалізації парламентом своїх функцій [4, с. 82].

В юридичній літературі пропонуються розуміння законодавчої процедури як:

- загального елементу законодавчого процесу, який регулює порядок оформлення і здійснення законодавчого процесу відповідно до правових норм [5, с. 71];
- синоніму законодавчого процесу [6, с. 191] або механізму регулювання законодавчого процесу, або сукупності стадій законодавчого процесу, що включає внесення законопроекту до парламенту, обговорення, прийняття у якості закону [7, с. 56];
- порядку реалізації законодавчої функції [8, с. 387], порядку оформлення і здійснення законотворчого процесу, врегульованого нормами права;
- процедури розгляду законопроекту у Верховній Раді України [9, с. 84];
- процедурних правил, в рамках яких відбувається стадія законодавчого процесу у вузькому розумінні цього поняття [10, с. 81];
- офіційно встановленого порядку прийняття закону, що містить визначену Конституцією та іншими правовими актами послідовність дій прийняття акту, щоб після останньої операції він став законом та набув чинності [11, с. 156].

Отже, власне процедуру ми розглядаємо у якості моделі, плану, що забезпечує системність розвитку явища у певному процесі. Також, існують розуміння процедури у контексті законодавчого процесу та дефініції процедури у сенсі парламентської діяльності – парламентські процедури.

Важко погодитися, також, і з судженням, що законодавча процедура є лише сукупністю правил, але не порядком, зважаючи на наявність і дій, здійснених відповідно до певних норм і повноважень, функцій.

Законодавча процедура не може бути порядком оформлення чи здійснення законодавчого процесу, оскільки останній є сукупністю послідовних, нормативно упорядкованих, врегульованих нормами законодавства дій уповноважених суб'єктів щодо розробки, обговорення та прийняття закону у відповідності з регламентно визначеними стадіями, етапами, що характеризуються наявністю юридично передбаченого фіксованого результату.

Не є законодавча процедура і сукупністю стадій законодавчого процесу, оскільки стадія – законодавчо закріплений період, що характеризується системою певних процесуальних дій уповноважених суб'єктів, тобто, один з періодів у межах цілісного плану.

На нашу думку, законодавча процедура (виходячи з лінгвістичної сутності поняття

та правових ознак) - це визначена нормативно-правовим актами України модель (сукупність прав та обов'язків уповноважених суб'єктів і юридично визначених дій у межах певних функцій, порядок та черговість їх здійснення), що встановлює відповідну законодавству регламентацію перетворення законопроекту на закон.

Для визначення співвідношення категорій законодавчого процесу і законодавчої процедури треба розглянути деякі точки зору щодо співвідношення цих категорій:

- процесуальні норми співпадають з процедурними і відрізняються від матеріальних тим, що регулюють віддалені від базису правовідношення, - вважає В.І. Камінська [12, с. 61];

- процесуальні явища і процедурні явища - це різні самостійні явища, поєднані лише правовою приналежністю [12, с. 61];

- процес і процедура - це тотожні явища. Юридичний процес тотожний правозастосовчому процесові, правотворчому, установчому, контрольному процесам (на думку П.Недбайла, В.Горшеньова);

- процес - це юрисдикційна процедура, спрямована на розв'язання суперечок про право, здійснення правового примусу;

- процес - процесуальна процедура: різновид юридичної процедури, зміст якої наповнюється реалізацією особливого правовідношення - матеріального охоронювального правовідношення [12, с. 62];

- законодавча процедура, будучи внутрішньопарламентською діяльністю, може розглядатися як важлива і основна стадія законодавчого процесу [5, с. 70];

- дії всіх учасників законодавчого процесу підпорядковуються спеціально визначеній процедурі. Тобто, без законодавчої процедури процес виглядає як зміна однієї стадії іншою. Саме процедура впорядковує і узгоджує законодавчий процес. Кожна стадія законодавчого процесу здійснюється відповідно до певної процедури, за певними правилами, які охоплюються поняттям законодавчої процедури [5, с. 71];

- за обсягом поняття законодавчого процесу є ширшим від поняття законодавчої процедури, адже воно включає підготовку законопроектів до офіційного внесення до парламенту, вплив на парламент з метою просування законопроекту та інші дії, що не підлягають регламентації [11, с. 157];

- юридична процедура поділяється на правотворчу та правозастосовчу. Відповідно, юридичний процес, як найбільш упорядкована, урегульована частина юридичної процедури, що має певну процесуальну форму, також складається з правотворчого та правозастосовчого процесів;

- процес - це здійснення процедур. Процедура мотивована на одержання певного проміжного результату, а регламент є певною послідовністю процедур. Регламент складається з процесів, а процеси з процедур. Регламент детермінує усю чи у цілому компетенцію відповідної інституції, процес - окремі функції, а процедура - окремі дії [9, с. 18-19];

- процес має усталене розуміння - наявність сторін та процесуальних відносин, а у процедурі йдеться лише про застосування чи виконання норм законодавства;

- парламентська процедура включає у себе поняття законодавчого процесу, останній є частиною змісту інституту парламентських процедур [9, с. 29].

Окрім того, можна зазначити, що у спеціальній літературі вказується, по-перше, на забезпечення законодавчою процедурою організаційних форм та способів висловлення інтересів, думок, волі виборців і на застосування терміну «процедурний порядок» при розгляді процесу прийняття певних рішень парламентом та їх належного оформлення. По-друге, на зміст законодавчої процедури як організаційної макропроцедури, що провадиться Верховною Радою України, за участю Президента України, з приводу прийняття закону, скасування або внесення змін до чинного закону. Організаційний характер процедури зумовлюється тим, що зацікавлені фізичні та

юридичні особи не вправі безпосередньо брати участь у вирішенні долі проекту Верховною Радою України. Віднесення роботи над законопроектом до макропроцедури означає, що існує повний перелік стадій, які завершуються прийняттям остаточного рішення по справі. Здійснення провадження Верховною Радою України означає, що суб'єктом уповноваженим на прийняття остаточного рішення є саме парламент із залученням особливого повноваження Президента України на стадії прийняття рішення.

Отже, законодавча процедура – це визначена нормативно-правовим актами України модель (сукупність прав та обов'язків уповноважених суб'єктів і юридично визначених дій у межах певних функцій, порядок та черговість їх здійснення), що встановлює відповідну законодавству регламентацію перетворення проекту закону на закон.

У змісті законодавчої процедури об'єднуються конституційні імперативні норми - статті 91 - 94 Конституції України, регламентні норми власне законодавчої процедури (розділ IV Регламенту Верховної Ради України) та загальні регламентні норми диспозитивного характеру у сфері повноважень парламенту при розгляді питань.

### Література:

1. Авак'ян С. А. Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика Федерации. *Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции* (Москва, 21-23 марта 2002 г.); под редакцией проф. С.А. Авак'яна. Москва : Издательство Московского университета, 2003. С.5 - 13.
2. Саликов М. С. Парламентское процессуальное право - подотрасль конституционного процессуального права. *Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции* (Москва, 21-23 марта 2002 г.); под редакцией проф. С.А. Авак'яна. – Москва : Издательство Московского университета, 2003. С.33 – 38.
3. Шарнина Л. А. К вопросу об обусловленности парламентских процедур формой правления. *Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции* (Москва, 21-23 марта 2002 г.); под редакцией проф. С.А. Авак'яна. Москва : Издательство Московского университета, 2003. С.52 – 60.
4. Кленкина О. В. Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры. *Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции* (Москва, 21-23 марта 2002 г.); под редакцией проф. С.А. Авак'яна. Москва : Издательство Московского университета, 2003. С.79 – 82.
5. Погорелова З. О. Поняття законодавчого процесу та його відмежування від споріднених понять. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2001. № 4 (17). С.63 – 72.
6. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Київ : Наукова думка, Прецедент, 2006. 344 с.
7. Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смолен. гуманитар. ун-т. - Смоленск: Траст-Имаком, 1995. 93 с.
8. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України: Навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 632 с.
9. Регламентне право України. У двох томах / Автор-упорядник О.І.Сушинський. Львів : [Ліга-Прес], 2006. 456 с.
10. Мацюк А. Р. Законотворчий процес: поняття та основні його стадії. *Концепція розвитку законодавства України : матеріали наук.-практ. конф.* (трав. 1996 р., Київ.). Ін-т законодавства Верхов. Ради України; редкол.: Опришко В.Ф. (голова) та ін.. К., 1996. С.80 – 83.

11. Конституционное право: Словарь / И.А. Алебастрова и др.; отв. ред. В.В. Маклаков. М. : Юристъ, 2001. 559 с.

12. *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. Москва : Юридическая литература, 1991. 144 с.



*Немерський Владислав Васильович,  
студент магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## **ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ**

Відповідно до статті 93 Конституції України чинної редакції право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

У юридичній теорії суб'єктом права законодавчої ініціативи визначають державний орган, особу чи групу осіб, яким законодавством надана можливість вносити до законодавчого органу законопроекти та/або виступати із законодавчими пропозиціями [1, с. 79]. За загальним правилом, суб'єкти права законодавчої ініціативи є рівними перед законом і кожен має право подати свій законопроект, у тому числі альтернативний.

Стаття 93 Конституції України не обмежує право суб'єктів щодо предметного визначення поданих законопроектів і не встановлює черговості їх розгляду парламентом. Виняток встановлено щодо глави держави, який має право визнати певні законопроекти як невідкладні, що означає позачерговий розгляд у Верховній Раді України.

Наділення Президента широким спектром повноважень у сфері законодавчої ініціативи є розповсюдженим явищем.

Вплив Президента України на законодавчу діяльність забезпечується наданням йому права законодавчої ініціативи. Практика засвідчує, що формами реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи є: внесення проекту закону про ратифікацію договорів, угод, проекту закону про приєднання України до конвенцій, до протоколу про поправки до конвенцій, проекту закону про підтвердження згоди на обов'язковість для України угоди, проекту нового закону, проекту закону про внесення змін до чинних законів України, про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму [2, с. 616]. Доцільною є думка дослідників даної проблеми, що ці форми реалізації права законодавчої ініціативи мають бути визначені Законом «Про Президента України» і деталізовані у Законі України «Про закони і законодавчу діяльність» [2, с. 617].

Разом з тим, деякі дослідники вважають доцільним ненадання Президентові України права законодавчої ініціативи. На їх думку, якщо Конституцією України встановлено, що, Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про зовнішнє і внутрішнє становище України (стаття 106), то ці щорічні послання є документами, в яких Президент на основі аналізу зовнішнього та внутрішнього становища висловлює парламенту свої політичні погляди, пропонує шляхи подолання перешкод [2, с. 614] і таким чином визначає напрямки, за якими розвиватиметься законодавство. Але, на нашу думку, такого характеру скорочення суб'єктів права законодавчої ініціативи не сприятиме демократичності законодавчого процесу, до того ж, буде відсутній суб'єкт розробки законодавчих пропозицій з вищезазначеного кола питань. Крім того, саме на Президента покладено значні повноваження у законодавчому процесі, зокрема і визначення пріоритетності законопроектів.

У висновку Венеціанської комісії щодо проекту Конституції України зазначено про недоречність надання права законодавчої ініціативи Президентові України, бо Президент не є політично відповідальним перед парламентом, а закони є правовим засобом здійснення конкретної політики, тому право законодавчої ініціативи, якщо це стосується виконавчої влади, має бути залишене за урядом, а не надаватися Президентові. Якщо уряд пропонує законопроект, він тим самим бажає забезпечити виконання своєї програми [3, с. 256]. Дійсно, відповідно до чинної Конституції України Президент України не належить до виконавчої гілки влади. Але, повинні бути противаги політиці уряду. Подання Президентом законопроекту це засіб забезпечення реалізації питань щорічної доповіді. На нашу думку, Президент повинен мати право законодавчої ініціативи, оскільки це дає чітку можливість через прийняття Верховною Радою України ініційованих проектів законів впливати на стан справ у державі.

Стаття 93 Конституції України містить правило, за яким законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. У спеціальній літературі вважається, що дане положення полягає, зокрема, у тому, що Президент має право вимагати прискореного проходження законопроекту, внесеного суб'єктом права законодавчої ініціативи [2, с. 615]. У проекті Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» подібній нормі надається розширеного змісту. У пропозиціях Президента України до проекту цього закону [4] зазначається, що частина третя статті 26 проекту Закону передбачає позачерговий розгляд у Верховній Раді України лише проектів законів, визначених Президентом України як невідкладні, з числа тих, які він подає на розгляд. На думку Президента, зазначене положення суперечить частині другій статті 93 Конституції України, яка не передбачає жодних обмежень у визначенні того чи іншого законопроекту невідкладним залежно від суб'єкта законодавчої ініціативи, який вніс його на розгляд Верховної Ради України.

Проблемою, яка неврегульована з точки зору юридичної відповідальності, є непоодинокі випадки небажання Верховної Ради України розглядати позачергово законопроект, визначений Президентом України у якості невідкладного [5, с. 635]. Тим більш необхідним видається введення норми до Закону «Про закони і законодавчу діяльність», яка б встановила порядок проходження законопроектів уряду, поданих як термінові. Загалом, положення частини другої статті 93 Конституції України не знайшло однозначного розуміння на практиці, і його тлумачення стало предметом розгляду Конституційного Суду України за поданням Президента України. У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28 березня 2001 року [6] зазначається, що кількість законопроектів, які визнані невідкладними і підлягають позачерговому розгляду, є значною (оскільки, глава держави визначав як невідкладні не лише ініційовані ним законопроекти, але і законодавчі ініціативи інших суб'єктів, у тому числі народних депутатів, але у рішенні про це не згадано) [7, с. 291]. При цьому Конституційний Суд дійшов висновку, що законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, мають бути терміново включені до порядку денного сесії та розглянуті у пріоритетному порядку - раніше від інших законопроектів - на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Отже, констатуємо необхідність визначення на законодавчому рівні змісту терміну «невідкладний законопроект», суб'єктів його подання та порядку розгляду. Стаття 93 Конституції України визначає суб'єктом внесення невідкладного законопроекту Президента України, а стаття 101 Регламенту Верховної Ради України надає парламенту право прийняти рішення про визначення певного проекту як невідкладного.

Ми пропонуємо у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» гарантувати

право законодавчої ініціативи уряду шляхом визначення його суб'єктом подання невідкладного законопроекту. Таким чином, це право буде належати Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України.

Які саме законопроекти визначаються як невідкладні Президентом не встановлено у законодавстві. Але, регламентовано, які законопроекти можуть подаватися як законодавча ініціатива Президента України Положенням про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України. Це є проекти найважливіших законів, опрацьованих у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, наукових установах. І у статті 101 Регламенту вказано, що невідкладними є законопроекти, визначені такими Президентом, тобто будь-які законопроекти, без обмежень, зокрема і без обмежень суб'єктів їх розробки чи ініціювання.

Порядок розгляду невідкладних законопроектів потрібно визначити у Регламенті Верховної Ради України. Тобто, деталізувати частину четверту статті 101 Регламенту – законопроект, визначений як невідкладний Верховною Радою України, Президентом України чи Кабінетом Міністрів України, після завершення його попереднього розгляду чи доопрацювання протягом 30 днів, включається до порядку денного найближчого пленарного засідання Верховної Ради і розглядається позачергово. І наголосити у статті 20 Регламенту «Порядок денний сесії Верховної Ради» на важливості розгляду невідкладних законопроектів, зазначивши окремим пунктом частини четвертої (перелік питань, що включається до порядку денного позачергово), що до порядку денного сесії Верховної Ради включаються позачергово законопроекти визначені як невідкладні.

### Література:

1. *Гузов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э.* Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смолен. гуманитар. ун-т. - Смоленск: Траст-Имаком, 1995. 93 с.
2. *Тимофєєва Л .Р.* Взаємодія між парламентом України і главою держави у законодавчій сфері. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України.* Верхов. Рада України. Ін-т законодавства. К., 2001. С.612 – 617.
3. Венеціанська комісія. Висновок щодо проекту Конституції України. Текст затверджено Конституційною комісією 11 березня 1996 року. *Конституція незалежної України: У трьох книгах / під загальною редакцією С.П.Головатого.* К. : Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1997. С.243 – 266.
4. Пропозиції Президента України до Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» № 0894 від 10.01.2006 URL: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=12103](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=12103)
5. *Шатіло В. А.* Щодо ролі Президента України у законодавчому процесі. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України.* Верхов. Рада України. Ін-т законодавства; редкол.: С.Б.Гавриш та ін. К., 2001. С.632 – 635.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28 березня 2001 року N 2-рп/2001 Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v002p710-01>
7. *Ющик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу. К.: Парламентське видавництво, 2004. 519 с.



*Нижник Ірина Вікторівна,  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Системного закріплення політика адміністративних послуг в Україні отримала у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

За останні роки в Україні відбулось багато позитивних перетворень у сфері надання адміністративних послуг. До основних здобутків у процесі реформування системи надання даних послуг слід віднести наступні: прийняття законодавства, яке стимулювало оновлення системи надання адмінпослуг; децентралізація повноважень з надання адмінпослуг і їх наближення до споживача; розбудова мережі центрів [3, с. 4].

З точки зору споживача адміністративних послуг центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – це місце, де можна отримати максимально необхідний перелік адміністративних послуг у комфортних умовах. Ключовими ознаками належного ЦНАП є [2, с. 8; 3, с. 9]: 1) повний перелік базових послуг, тобто наявність у ньому найважливіших для громадян адміністративних послуг; 2) комфортне та безбар'єрне для відвідувачів приміщення і система обслуговування за принципом «відкритого простору»; 3) розширені та орієнтовані на різні групи громадян прийомні години, в тому числі робота без перерв у «обідній час», щонайменше – один з днів на тиждень у вечірні години, за можливості – прийом громадян також у суботу; 4) можливість отримання «супутніх послуг» (першочергово – оплата за адміністративні послуги у приміщенні ЦНАП).

В об'єднаних територіальних громадах увага має приділятися не лише центральному офісу ЦНАП, а й забезпеченню територіальної доступності послуг через територіальні підрозділи, віддалені місця для роботи адміністраторів, мобільні робочі місця, залучення старост до надання послуг тощо [2, с. 11].

Умовою для успішного впровадження проекту ЦНАП є саме врахування рівня спроможності громади та пріоритетів потреб її мешканців у сфері адміністративних послуг. Існують законодавчі ризики, адже визначені Законом параметри прийомних годин у ЦНАП, які можуть бути неадекватними для малих сільських громад.

Особливу увагу слід приділяти адміністративним послугам, за якими щороку без раціональних потреб мільйонами звертаються українці: отримання довідки про несудимість, довідки про склад сім'ї чи отримання дозволу на вчинення правочинів з майном неповнолітніх. На муніципальному рівні, насамперед, місцевій владі потрібно скасовувати всі адміністративні послуги, які не мають належних правових підстав.

Вкрай важливо центральній та місцевій владі спрощувати процедури надання окремих адміністративних послуг [1, с. 11; 3, с. 13–15]. При цьому основними шляхами такого спрощення є: скорочення кількості інстанцій для надання адміністративної послуги; скорочення кількості документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; застосування принципу «мовчазної згоди», коли рішення органу щодо надання результату адміністративної послуги вважається схвальним, якщо заявником подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, і у встановлений законом строк органом не повідомлено про відмову у її наданні; введення повідомного принципу при наданні адміністративних послуг; запровадження зручних стандартизованих форм для звернення за адміністративними послугами.

Для просування ініціатив щодо дерегуляції та адміністративного спрощення конкретних адміністративних послуг важливе значення має розробка аналітичних документів. На основі аналітичного документу можна розробити набагато якісніші пропозиції щодо змін до законодавства щодо конкретних адміністративних послуг.

Соціальний аудит має базуватися на систематичному вивченні документів попередніх періодів та спостережень з метою підтвердження, що проект чи послуга відповідають встановленим критеріям соціальної ефективності для всіх зацікавлених сторін. Засоби популяризації найкращих практик можуть бути через: ЗМІ; конференції, круглі столи, зустрічі; створення та розповсюдження методичних посібників, інфографік, брошур, інформаційних листівок, спеціальних веб-ресурсів.

Основними проблемами створення і функціонування ЦНАП можемо виділити законодавчі, компетентісні, управлінські, фінансові та політично-суб'єктивні.

Законодавчі проблеми виникають через певну колізію у нормативно-законодавчій документах. Наприклад, у Законі «Про адміністративні послуги» щодо створення міськрайонних ЦНАП. З одного боку, можна тлумачити норми так, що існування ЦНАП при РДА є обов'язковим (п. 3 ч. 2 ст. 12). З іншого боку, згідно з ч. 3 ст. 12 цього Закону можна припускати, що відсутність ЦНАП при РДА у разі створення міськрайонного ЦНАП законодавцем є допустимою. При цьому варто наголосити, що цей ризик має мінімальний характер, оскільки вже є досвід ліквідації ЦНАП РДА, у зв'язку з утворенням міськрайонного ЦНАП.

Компетентісні проблеми формуються через диференціацію повноважень у ЦНАПах залежно від статусу адміністративного центру та місця проживання мешканців. Адже коли такий населений пункт має статус міста районного значення, то значна частина бек-офісу перебуватиме в РДА, а це має бути чітко регламентовано.

Управлінські проблеми виникають у випадку реорганізації ЦНАП на певних рівнях. У разі утворення міськрайонного ЦНАП з одночасною ліквідацією ЦНАП РДА можна очікувати більш ефективної роботи ЦНАП, адже буде один адміністративний керівник. У разі утворення МРЦНАП шляхом поєднання двох ЦНАП у одному приміщенні, з одного боку, може бути полегшене прийняття рішень, а з іншого – потрібен високий рівень особистої культури та толерантності для злагодженої роботи.

Поява фінансових проблем зумовлена тим, що в умовах чинного законодавства більшість плати за адміністративні послуги надходить до місцевого бюджету, а недоотримання коштів за деякі послуги є виправданими для районного бюджету.

Причини існування політично-суб'єктивних проблем пояснюються тим, що потрібен високий рівень взаємоповаги та взаємодії між керівництвами ЦНАП різних адміністративних одиниць, адже особисті конфлікти чи непорозуміння керівників можуть суттєво перешкоджати роботі такого центру.

З практичної точки зору, надання адміністративних послуг в Україні виявляє чимало негативних факторів, які суттєво впливають на якість надання адміністративних послуг. Це підтверджується не лише особистим досвідом більшості громадян, але й даними спеціальних соціологічних досліджень.

Однією з найактуальніших проблем для споживачів є проблема складних процедур надання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги кількох органів або структурних підрозділів, що часто розташовані в різних будівлях та частинах міста, отримання різноманітних проміжних рішень (погоджень, висновків), подання великої кількості документів тощо. Тривалі строки надання ряду адміністративних послуг через низьку оперативність органів державної влади та недотримання навіть офіційно встановлених термінів є також однією із проблем сьогодення.

Незручний та обмежений режим роботи адміністративних органів також впливає на якість надання послуг. До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги»



домінувала практика прийому відвідувачів 2-3 рази на тиждень протягом кількох робочих годин, а тепер Законом і до усіх суб'єктів надання адміністративних послуг, і до ЦНАП встановлені досить чіткі вимоги органів щодо режиму роботи.

Черги та відсутність належних умов для очікування пояснюються відсутністю у більшості ЦНАП системи електронних черг, а час очікування споживача у черзі супроводжується відсутністю належних умов. Неввічливе ставлення до громадян через брак комунікаційних навичок і типова «коридорно-кабінетна» система прийому громадян, які почувають себе «прохачами». Дуже часто загальні прийомні години у ЦНАП досі не орієнтовані на громадян, а то й не відповідають вимогам Закону.

Непрозорі розміри плати за адміністративні послуги, оскільки в Україні досі не прийнято Закон «Про адміністративний збір», який би містив перелік найпопулярніших серед громадян адміністративних послуг з чітко визначеним розміром плати для них.

Для багатьох ЦНАП виділяються приміщення, які не дозволяють належним чином організувати обслуговування відвідувачів, що негативно впливає на організацію робочих місць та є перешкодою для розширення спектру послуг.

Однією з проблем, яка суттєво підриває ефективність функціонування ЦНАП є збереження «паралельного прийому», тобто можливість суб'єкта звернення отримати консультацію або здати документи не лише у ЦНАП, але й безпосередньо в структурному підрозділі/органі влади, який вирішує цю справу по суті. Контроль за послідовністю, доброчесністю і якістю надання послуг стає практично неможливим.

Проблемою для багатьох ЦНАП є брак персоналу, що зумовлює суттєві черги споживачів послуг та чинить психологічно-емоційний тиск на операторів центру через перезавантаженість роботою. Суттєвою проблемою також є слабка інформаційно-комунікаційна складова, кількість і якість каналів інформування споживачів послуг.

Відповідно до Закону «Про адмінпослуги» громадянам відкриваються нові можливості, які передбачають наступні перспективи:

- суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у нього у володінні;
- плата за надання адміністративної послуги вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг;
- забороняється стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів, а ЦНАП забезпечує можливість безоплатного одержання у достатній кількості бланків заяв та інших документів;
- визначено чіткий перелік супутніх послуг та заборонено до них відносити надання консультацій та інформації, пов'язаних з наданням адміністративних послуг;
- зазначено у якості мінімальної кількості 40 годин на тиждень прийому відвідувачів суб'єктами надання адміністративних послуг та чітко регламентовано години прийому суб'єктів звернень для всіх адміністративних послуг.

На нашу думку, ЦНАП можна вважати повноцінними інтегрованими офісами лише тоді, коли у них буде надаватися увесь перелік найнеобхідніших послуг, зокрема: реєстрація актів цивільного стану; реєстрація місця проживання; видача внутрішніх та закордонних паспортів; реєстрація нерухомого майна; реєстрація бізнесу. Для сільських громад актуальним є питання наближення послуг з призначення субсидій та державної соціальної допомоги. Також варто опрацювати питання децентралізації послуг з видачі (обміну) посвідчень водія, реєстрації транспортних засобів.

### Література:

1. Андреев О., Остапенко П. Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації : посіб. Київ : ПРООН, 2018. 100 с.

2. Лічманенко О. Методичні рекомендації з питань створення ЦНАП в ОТГ та забезпечення їх ефективної роботи. Дніпро : ДОДА, 2016. 34 с.

3. Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг / За ред. В. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 74 с.



**Николайчук Валерій Віталійович,**  
*студент магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## **ЗАСАДИ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ**

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Державний реєстр виборців», Державний реєстр виборців (далі - Реєстр) - автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України [1].

Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців» використовується для обліку виборців у масштабах всієї країни. Ця система дає можливість здійснювати оновлення бази даних про виборців в режимі реального часу, включення до Реєстру всіх виборців незалежно від їх місцезнаходження, забезпечує цілісність даних і однократність включення виборців до Реєстру. У проекті використані найсучасніші засоби захисту від несанкціонованого доступу, зловживання доступом і незаконним використанням персональних даних, діє комплексна система захисту інформації на рівні кожного органу Реєстру.

Основними його завданнями є забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу, а також складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, старост, всеукраїнських та місцевих референдумів [2, с. 21].

Основними засадами ведення Реєстру є:

1) законність і пріоритет прав людини, які гарантують захист прав людини і громадянина, відповідність порядку ведення Реєстру вимогам Конституції та законів України, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;

2) загальний характер Реєстру, що забезпечує включення до Реєстру усіх виборців незалежно від місця їх проживання чи перебування з метою реалізації принципу загального виборчого права;

3) повнота і цілісність відомостей Реєстру, що забезпечуються внесенням до бази даних Реєстру повного обсягу відомостей про виборця, передбачених цим Законом, їх коректністю, а також веденням бази даних Реєстру в єдиному форматі даних;

4) достовірність відомостей Реєстру, що забезпечується наявністю у відповідного органу ведення Реєстру документального підтвердження персональних даних Реєстру, що містяться в базі даних Реєстру, встановлених Законом підстав включення виборця до Реєстру чи внесення змін до персональних даних Реєстру;

5) однократність включення виборця до Реєстру, що вимагає, щоб виборець міг бути включений до Реєстру лише один раз за однією виборчою адресою та відповідно віднесений до однієї виборчої ділянки;

6) постійність Реєстру, що передбачає відсутність встановленого законодавством строку його функціонування незалежно від строків проведення виборів чи референдумів, а також постійне (в межах строків, встановлених Законом) зберігання персональних даних Реєстру;

7) публічний характер Реєстру, що забезпечує доступність для кожного виборця відомостей Реєстру в обсязі та в порядку, встановлених Законом, а також інші передбачені Законом форми публічного контролю за дотриманням засад ведення Реєстру;

8) поновлювальність відомостей Реєстру, що передбачає періодичну або ініціативну актуалізацію бази даних Реєстру (внесення чи знищення записів, зміну чи уточнення персональних даних Реєстру) у строки та в порядку, що встановлені Законом;

9) захищеність Реєстру, що передбачає забезпечення захисту бази даних Реєстру від несанкціонованого доступу та зловживання доступом, від незаконного використання персональних даних Реєстру, порушення цілісності бази даних Реєстру та його апаратного чи програмного забезпечення шляхом застосування засобів технічного захисту інформації, відповідних організаційно-правових заходів та встановлення юридичної відповідальності за порушення захищеності Реєстру.

### **Література:**

1. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22.02.2007 № 698-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст.282.

2. Державний реєстр виборців України: перспективи інноваційного розвитку: навчально-методичний посібник / А. В. Карташов, В. Ю. Стасюк, К. Ю. Перната, О. О. Радченко, С. В. Герасимчук, В. В. Пінковський. – Київ : ЦПГІ, 2015. – 428 с.



**Осауленко Світлана Вікторівна,**  
професор кафедри адміністративного та фінансового права,  
Національний університет «Одеська юридична академія»,  
кандидат юридичних наук, доцент

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ У ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ: АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР РІШЕНЬ ЄСПЛ**

Станом на 1 березня 2019 р. офіційна база даних Європейського суду з прав людини містила 815 документів, які стосуються свободи асоціацій у контексті політичних партій.

Те, що ст. 11 Конвенції 1950 р. має відношення до свободи асоціації у контексті політичних партій, неодноразово доводилось Європейським судом з прав людини у мотивувальній частині його рішень. До числа найбільш відомих документів з цього питання належать рішення у справі Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини від 30 січня 1998 р. та у справі Соціалістична партія та інші проти Туреччини від 25 травня 1998 р.

У Рішенні у першій справі, Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших проти Туреччини від 30 січня 1998 р., Європейський суд з прав людини зазначив, що «політичні партії представляють собою форму асоціації, життєво необхідну для належного функціонування демократії, і що з огляду на важливість демократії в системі Конвенції не може бути сумніву, що політичні партії підпадають під дію статті 11» [1].

Мотивувальна частина рішення у справі Соціалістичної партії та інших проти Туреччини від 25 травня 1998 р. є більш ґрунтовною у зв'язку з тим, що Заявники обстоювали позицію, відповідно до якої політичні партії підпадають під дію статті 11 Конвенції 1950 р., а Уряд Туреччини навів Суду аргументи на користь того, що стаття 11 не може бути застосована у цьому випадку. На думку Уряду, логіка потребувала застосувати статтю 17 «Заборона зловживання правами» Конвенції 1950 р., яка передбачає:

«Жодне з положень цієї Конвенції не може тлумачитись як таке, що надає будь-якій державі, групі чи особі право займатися будь-якою діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування будь-яких прав і свобод, визнаних цією Конвенцією, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це передбачено в Конвенції» [2].

Уряд розмірковував наступним чином:

– «діяльність Соціалістичної партії Туреччини явно свідчить про те, що її цілі несумісні з фундаментальними конституційними принципами Туреччини. З її заяви очевидно, що партія визнає за громадянами курдського походження статус "нації" і "народу" і право на "освіту окремої держави", що вона виступала за установаження федерації, у тому числі навіть за створення федеральних утворень, що мають право відкривати консульства в інших країнах. Оскільки це було рівнозначно тому, щоб ставити під сумнів саму основу держави, Конституційний Суд повинен був розглянути конституційність такої політичної мети;

– держави - учасниці Конвенції ніколи не мали наміру поставити під контроль органів Ради Європи свої конституційні інститути, і особливо принципи, які вони розглядали як необхідні умови їх існування. З цієї причини політична партія типу Соціалістичної партії Туреччини, яка поставила ці інститути або принципи під сумнів, не може вимагати застосування Конвенції чи її Протоколів, оскільки предмет спору в цій справі не свобода асоціацій, але право на самовизначення, яке не входить в сферу дії Конвенції;

– у крайньому випадку щодо Соціалістичної партії Туреччини слід застосувати статтю 17 Конвенції, оскільки партія прагнула виправдати використання насильства і порушити ненависть до турецької держави, а також до неправомірного поділу всього народу на два протилежних табори. Виконуючи це завдання, Соціалістична партія Туреччини говорила тією ж мовою, що і Робоча партія Курдистану; Соціалістична партія Туреччини не відмежувалася від жодного з методів останньої. Конституційний Суд у своєму Рішенні про розпуск Соціалістичної партії Туреччини зазначив, що діяльність партії підпадає під дію статті 17 Конвенції;

– якщо в своєму статуті та програмі партія піддає нападкам конституційний лад держави, Суд повинен оголосити, що Конвенція не може бути застосована *ratione materiae*, або застосувати статтю 17» [3].

У мотивувальній частині Європейський суд з прав людини не погодився з Урядом Туреччини, прийнявши сторону Заявників щодо того, що стаття 11 Конвенції розповсюджується на політичні партії, та як приклад навів низку справ з подібною фавбулою (у т.ч. справа Комуністичної партії Німеччини проти Німеччини, справа Франція, Норвегія, Данія, Швеція та Нідерланди проти Туреччини та інші).

І.І. Дахова у публікації на тему «Свобода об'єднань у рішеннях Європейського Суду з прав людини», яка оприлюднена у 2017 році, підкреслила важливість наступних рішень:

«Горжелік та інші проти Польщі» від 20.12.2001 р.;

«Соціалістична партія та інші проти Туреччини» від 25.05.1998 р.;

«Chassagnou and Others v. France» від 29.04.1999 р.;

«Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» від 30.01.1998 р.;

«Маестрі проти Італії» від 17.02.2004 р. [4].

Однак, вона не підкреслила, чому веде мову саме про ці рішення. Очевидно, її підхід обґрунтовується суб'єктивним дослідницьким досвідом.

При розгляді справ Європейського суду з прав людини, що стосуються свободи асоціацій у політичні партії, які варто проаналізувати з застосуванням аксіологічного підходу, привертає увагу той факт, що у жодній з них стороною не була Україна:

– справа Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших проти Туреччини від 30 січня 1998 р., у мотивувальній частині рішення за якою обґрунтовано, що ст. 11 Конвенції 1950 р. має відношення до свободи асоціації у політичні партії. У цій справі привертає увагу визнання дотримання прав меншості одною з загальнолюдських цінностей, та здійснення її захисту у контексті конфлікту між Об'єднаною комуністичною партією Туреччини та Туреччиною;

– справа Соціалістичної партії та інших проти Туреччини від 25 травня 1998 р. У цій справі, як і у попередній, Європейський суд з прав людини захистив таку цінність, як права меншості, у контексті поновлення державної реєстрації одної з опозиційних партій Туреччини, а також вирішив конфлікт між такою цінністю, як свобода, у частині свободи асоціацій у політичні партії, та національною безпекою;

– справа Республіканської партії Росії проти Росії, при розгляді якої Суд захистив таку цінність, як права меншості, у контексті поновлення державної реєстрації одної з опозиційних партій Російської Федерації, а також розв'язав конфлікт між такою цінністю, як народовладдя, у контексті права окремої особи на участь у політичному житті, та такою цінністю, як громадський порядок, за додержання якого традиційно відповідають органи публічної влади;

– справа Народної республіканської партії проти Туреччини, при прийнятті рішення за якою Європейський суд з прав людини захистив таку цінність, як права меншості, у контексті відновлення фінансового стану одної з опозиційних партій Туреччини, а також вирішив конфлікт між такою цінністю, як свобода, у частині свободи асоціацій у політичні партії, та законністю у контексті якості актів чинного законодавства, на користь першої.

Варто наголосити, що наразі існують дві розглянуті Європейським судом з прав людини справи, які стосуються свободи асоціацій у неполітичні об'єднання, у справах за участю України. Це:

– справа Корецький та інший проти України 2008 р., що стосується виключно свободи асоціацій у громадські організації;

– справа Трофимчук проти України 2011 р., що стосується утворення професійної спілки, а також свободи, суміжної свободі асоціацій – свободи мирних зібрань [5].

Доцільно за аналогією застосувати ціннісні орієнтири, встановлені Європейським судом з прав людини стосовно свободи асоціацій у контексті громадських організацій, а том проаналізовано також і рішення у справі Корецький та інший проти України 2008 р. Ця справа є знаковою тому, що при її розв'язанні Європейський суд з прав людини вирішив конфлікт між такою цінністю, як свобода, у контексті права на свободу об'єднання у громадські організації, та такою цінністю, як громадський порядок, за додержання якого традиційно відповідають органи публічної влади, на користь першої цінності.

### Література:

1. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 19392/92, Council of Europe: European Court of Human Rights, 30 January 1998. URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4721cf132.html> (дата звернення: 21.03.2019 р.)

2. Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 21.03.2018 р.).

3. Case of Socialist Party and Others v. Turkey. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58172> (дата звернення: 21.03.2018 р.).

4. Дахова І. І. Свобода об'єднань у рішеннях Європейського Суду з прав людини. Від громадянського суспільства – до правової держави : тези доп. XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (21 квіт. 2017 р.). Харків, 2017. С. 434–436.

5. Рішення у справі Трофимчук проти України 2011 р. URL: <http://document.ua/sprava-trofimchuk-proti-ukrayini-doc121421.html> (дата звернення: 21.03.2019 р.)



**Петрасюк Іванна Миколаївна,**  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

### ТЕХНОЛОГІЇ ГОЛОСУВАННЯ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ

Конституційно обґрунтованим може бути визнаний тільки такий механізм організації проведення виборів, який гарантує дотримання принципів загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні та забезпечує свободу волевиявлення виборців.

Особливої уваги вимагає забезпечення належного правового регулювання процедури голосування виборців, які в день голосування не можуть з'явитися на виборчій дільниці. Перебування громадянина поза місцем свого постійного або переважного проживання під час проведення голосування не повинно бути підставою для позбавлення чи обмеження його права на участь у виборах до органів державної влади. Навпаки, законодавець мусить надати максимальні гарантії реалізації вільного волевиявлення всім дієздатним громадянам, знайти адекватні форми і способи унеможливлення зловживань у цій сфері.

Дослідженням способів голосування займалися провідні вітчизняні та зарубіжні конституціоналісти, такі як: С.Д. Князева, Ю.Б. Ключковського, А.Е. Постнікова, О.А. Плешкову, В.В. Красинського, Д.В. Джонса та ін.

Проте наявний на сьогодні рівень наукового осмислення названої проблематики не відповідає викликам сьогодення, зокрема потребують узагальнення й систематизації ті способи і форми голосування, що стали здобутком конституційно-правової практики протягом останніх десятиліть. Наше дослідження має на меті певним чином усунути названі недоліки конституційно-правової доктрини з урахуванням перспектив удосконалення вітчизняного виборчого законодавства.

Сучасна наукова література знає різні класифікації способів голосування. Так, Е.Н. Хрустальов вважає, що видами голосування є: дострокове, голосування в приміщенні виборчої дільниці у день виборів, голосування поза межами для голосування, голосування за відкріпним посвідченням, повторне голосування [1, с. 106]. Інший російський дослідник – О.А. Плешкова – здійснює власну класифікацію способів голосування за різними критеріями: за часовою ознакою (дострокове, голосування у день виборів; за територіальним принципом (на виборчій дільниці в межах виборчого округу, де зареєстрований виборець, у обмеженому переліку виборчих округів; на території будь-якого виборчого округу, на виборчій дільниці поза межами країни); за місцем проведення (в спеціально визначених приміщеннях, на пересувних виборчих пунктах, за місцем проживання, на виборчій дільниці); за механізмом реалізації (особисто або за

дорученням); за способом доставки бюлетеня (особисто, поштою або змішаним способом) [2, с. 67–69].

Українському виборчому праву відомі, такі способи як: голосування виборців за місцем перебування та тимчасова зміна місця голосування виборця. Розглянемо цих два способи забезпечення здійснення активного виборчого права.

З метою попередження порушення виборчого законодавства та зловживань правом виборців, які не здатні самотійно пересуватися, чинним законодавством передбачено голосування виборців за місцем перебування. Виборець, який тимчасово не здатний пересуватися самотійно, поштою або через інших осіб подає власноручно написану заяву з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування із зазначенням місця перебування виборця. Така заява разом з довідкою медичної установи про стан здоров'я виборця повинна бути подана до дільничної виборчої комісії не пізніше 20 години останньої п'ятниці перед днем виборів.

Статтею 77 Закону України «Про вибори Президента України» (далі – Закон) встановлено, що в останній день перед днем виборів на своєму засіданні дільнична виборча комісія (далі – ДВК) виготовляє витяг із списку виборців для організації голосування виборців, які не здатні пересуватися самотійно, за місцем їх перебування [4]. До цього списку автоматично включаються виборці, які постійно не здатні самотійно пересуватися і щодо яких у списку виборців міститься відповідна відмітка, та за рішенням дільничної виборчої комісії - виборці, які тимчасово не здатні самотійно пересуватися, на підставі поданої особистої заяви та довідки медичної установи про стан здоров'я особи.

При прийнятті рішення про включення виборця до витягу із списку виборців для голосування за місцем перебування ДВК зобов'язані перевірити факт тимчасової нездатності виборця самотійно пересуватися. Перевірка проводиться членами ДВК відповідно до положень статті 77 Закону та керуючись Рекомендаціями щодо порядку перевірки факту тимчасової нездатності виборця самотійно пересуватися для організації голосування з виборів Президента України за місцем перебування виборців, що затверджені Постановою Центральної виборчої комісії № 276 від 15 квітня 2014 року[4].

Для організації голосування виборців, не здатних пересуватися самотійно, за їх місцем перебування дільнична виборча комісія в останній день перед днем виборів на своєму засіданні виготовляє витяг із списку виборців за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Такий витяг невідкладно після його складення надається для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії.

Інший спосіб забезпечення активного виборчого права є тимчасова зміна місця голосування.

Якщо у зв'язку з навчанням, роботою, виїздом за кордон чи іншими подіями виборець не має можливості проголосувати на чергових виборах за зареєстрованим місцем проживання, він може тимчасово (на період їх проведення) змінити місце голосування. Для тимчасової зміни місця голосування, потрібно звернутися із заявою до відділу ведення Державного реєстру виборців, де зареєстрований виборець або де він буде перебувати в день голосування.

Заява розглядається органом ведення Реєстру невідкладно, але не раніше дня початку відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму та не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування. Заява виборця про тимчасову зміну місця голосування подається до органу ведення Державного реєстру виборців особисто.

Законом України «Про Державний реєстр виборців» (стаття 7) [5] передбачено, що звернення виборця про тимчасову зміну місця голосування повинне бути мотивованим. Передусім зміна місця голосування повинна бути вмотивована, такою причиною може бути фактичне проживання не за місцем проживання, робота чи

навчання в іншому місті або державі, службове відрядження. Зазначене в заяві мотивування повинно підтверджуватися документами (копіями документів), які додаються до неї. Такими документами, можуть бути наприклад: документ про відрядження, довідка з місця навчання, договір найму (оренди) житла, документ, що підтверджує право власності на житло, проїзні документи, путівка в санаторій, довідка про взяття на облік внутрішньопереміщеної особи, тощо. У разі якщо до заяви додаються копії документів, їх оригінали пред'являються органу ведення Реєстру для перевірки вірності цих копій.

Однак, виникає питання, що робити тим виборцям, які у зв'язку з життєвими обставинами, не мають відповідного мотивованого підтвердження потреби зміни місця голосування. Це може бути проживання в іншому місті в орендованій квартирі, але без оформлення договору оренди або неофіційне працевлаштування, не завжди виборець, який вирішив на вихідні відвідати інше місто має проїзний документ, випадків та ситуацій може бути безліч, але таким чином даний виборець, відповідно до законодавства не має підстав для такої зміни і втрачає своє право проголосувати на відповідних виборах.

Тому, на нашу думку, з метою забезпечення активного виборчого права, перешкоджання порушення виборчих прав необхідно внести зміни до чинного законодавства, а саме в частині мотивування зміни місце голосування:

«3. За волевиявленням виборця, який має право голосу на відповідних виборах чи референдумі, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період їх проведення) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси.....» (ч. 3 ст. 7 ЗУ «Про Державний реєстр виборців» з відповідними пропозиціями).

Дані способи забезпечення здійснення активного виборчого права в Україні є демократичними інститутами, що забезпечують підвищення явки виборців на виборах, адже змінивши місце голосування або проголосувавши на дому виборець отримує можливість реалізувати своє виборче право. Однак, у даних способів забезпечення здійснення активного виборчого права є недосконалість, а саме в ході виборчого процесу можна спостерігати наступні маніпуляції: завищення кількості голосуючих на дому; члени ДВК не доїжджають до голосуючих на дому; члени ДВК самотійно допомагають голосувати виборцям, що заборонено законом, адже допомагати можуть лише інші виборці.

Усі маніпуляції тісно пов'язані між собою, до прикладу при складанні списків виборців, що голосують на дому, члени комісії можуть суттєво збільшити список виборців, та в свою чергу не доїхати до них, але повернутися на дільницю з проголосованими усіма бюлетенями на користь певного кандидата. У іншому випадку, при збільшенні кількості виборців на дому члени комісії, що їдуть здійснювати та контролювати даний спосіб голосування можуть допомагати заповнювати бюлетені теж використовуючи це в своїх цілях.

Отже, голосування виборців за місцем перебування та тимчасова зміна місця голосування виборця є способами забезпечення принципу загального виборчого права, за допомогою яких значна частина виборців у день голосування має змогу бути присутнім на виборчій дільниці або проголосувати на дому, у зв'язку з неможливістю за станом здоров'я потрапити на дільницю. Дані механізми реалізації виборчого права створені з метою попередження порушення виборчого законодавства та зловживань правом виборців, які не здатні самотійно пересуватися або які не мають можливості голосувати за місцем реєстрації.

#### Література:

1. Хрусталеv Е. Н. Голосование на выборах: виды и особенности. *Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков*. Материалы конференции, посвященной



40-летию Юридического факультета ДВГУ. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1998, Ч. 1. С. 105– 108;

2. Пleshкова О. А. Конституционно-правовые основы обеспечения избирательных прав граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

3. Мохончук Б. С. Щодо змістовної характеристики виборчої системи. *Юридичний вісник*. Одеса, 2015. № 4. С. 310-316.

4. Про вибори Президента України: закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV. *Відомості Верховної ради України*. 2019. № 14, ст.81.

5. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 року № 698-V. *Відомості Верховної ради України*. 2017. № 20, ст.282.



**Припхан Ірина Ігорівна,**

*доцент кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права  
Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська  
юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент*

## **НАСЛІДКИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачено особливий порядок розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів органів публічної влади (ст. 264-266 КАС України). Як слушно зазначають Я.І. Ленгер та В.В. Заборовський «тільки за широкої участі громадян в пошуку і оскарженні актів влади можлива реалізація ідеї «верховенства права» і створення правової держави в Україні» [1, с. 377].

Позитивним навантаженням наповнена норма нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України, яка передбачає можливість оскарження до адміністративного суду нормативно-правових актів не протягом певного, визначеного законодавством строку, а протягом всього строку їх чинності (ч.3 ст.264 КАС України). За наслідками розгляду даної категорії справ суд в разі задоволення позову може прийняти виключно два рішення, а саме: визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині (ч.9 ст.264 КАС України) [2].

Справи, що розглядаються в порядку ст. 266 КАС України можуть мати більш широкі наслідки розгляду, а саме відповідно до частини 4 вказаної статті Верховний Суд за наслідками розгляду адміністративних справ, визначених частиною другою цієї статті, може: 1) визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протиправним та нечинним повністю або в окремій його частині; 2) визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протиправними, зобов'язати Верховну Раду України, Президента України, Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів вчинити певні дії; 3) застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені статтею 245 цього Кодексу [2]. З огляду на викладене, визнання акту нечинним застосовується саме до нормативно-правових актів. Нечинність

акта - загальний правовий наслідок постанови, якою суд задовольняє позов. Натомість, індивідуальні акти суд скасовує.

Здавалося б, визнання нормативно-правового акту нечинним в судовому порядку в змозі захистити право позивача, але при цьому, може порушити права й свободи інших громадян, оскільки скасування конкретного нормативно-правового акту залишить неврегульованим певне коло суспільних відносин й, таким чином, може звузити обсяг належних їм прав. З метою врегулювання даної проблеми новою редакцією КАС України були доповненні повноваження суду при вирішенні справи, а саме якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і водночас виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині (ч.5 ст.245 КАС України). Відповідно до ч.1-2 ст.265 КАС України, резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили [2].

Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду, а у разі визнання незаконним (протиправним) індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його прийняття. Така позиція висловлена, зокрема, у постановках Верховного Суду України від 08.12.2009 у справах № 09/235 та № 21-1573во09, ухвалах Вищого адміністративного суду України від 04.02.2010 у справі № К-13305/07, від 05.09.2017 у справі № К/800/10533/16, постановках Вищого адміністративного суду України від 04.03.2010 у справі № К-9166/07, від 08.04.2010 у справі № К-3187/09, від 08.09.2010 у справі № К-19067/10. В той же час, згідно з п. 10.2 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» одночасне застосування обох способів захисту порушеного права - визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта - є помилковим [3]. Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття такого акта. Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта. У зв'язку з вище викладеним чинне законодавство не обмежує суд в праві визнати нормативно-правовий акт нечинним з моменту його прийняття або з іншої дати, а але вказане судове рішення в даній частині повинно бути додатково обґрунтоване та враховувати наслідки для інших осіб, на яких поширювався оскаржуваний нормативно-правовий акт в період з моменту його прийняття по момент набрання рішенням суду законної сили (Рішення Окружного адміністративного суду м.Києва від 21.02.2018 в справі №826/14367/17, яке залишено без змін постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 05.06.2018) [4].

Одним з мотивів для визнання нечинним нормативно-правового акту з моменту його прийняття, як приклад, можуть бути наслідки дії такого акту до моменту звернення до суду, які спричинили позивачу збитки та які позивач просить суд відшкодувати. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі, і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею. Зазначена

норма є проявом принципу офіційності адміністративного процесу (ст. 9 КАС України) [2] і, як ніколи раніше, захищає порушене право позивача повною мірою. Звернемо увагу, що суд не обмежений позовними вимогами, а визнання інших актів протиправними в такій ситуації є його обов'язком. Водночас, суд може визнати незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, не будь-які акти, а лише ті, які впливають на прийняття постанови у справі, тобто безпосередньо впливають на мотивацію та висновки суду.

Підсумовуючи зауважимо, що можливість суду визнати нормативно-правовий акт органу публічної влади (чи то законодавчої, чи виконавчої, чи органу місцевого самоврядування) нечинним є одним із елементів базового принципу поділу влади та проявом системи стримувань і противаг у демократичній правовій державі. Водночас, немає сумніву, що збалансування державно-владних повноважень гілок публічної влади є мегаактуальною проблемою сьогодення для Української держави та суспільства.

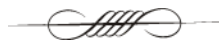
### Література:

1. Ленгер Я. І., Заборовський В. В. Правова специфіка природи оскарження нормативних та індивідуальних актів органів публічної влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 376-378.

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

3. Про судові рішення в адміністративній справі: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>

4. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 21.02.2018 в справі №826/14367/17. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v4367805-18/sp:side>



**Пунда Олександр Олегович,**

провідний науковий співробітник Університету Державної Фіскальної Служби України,  
доктор юридичних наук, доцент

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Децентралізація – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Організаційні заходи з проведення децентралізації управління отримали у 2014 році в Україні назву «національного проекту «Децентралізація». Офіційно ця реформа вважається однією з найбільш успішних в Україні.

Старт реформи збігається з складним для України періодом початку весни 2014 року, загостренням проблеми сепаратизму на сході України та масштабним суспільним запитом на проєвропейські зміни. Саме тому в основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Безумовним позитивом реформи стає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проєктів місцевого розвитку коштів не вистачатиме.

Початком відліку часу реформи є 1 квітня 2014 коли Розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р була ухвалена Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальну організацію влади в Україні. Вона передбачала реалізацію концепції в два етапи:

Перший етап 2014 – 2015.

Другий етап 2015-2017.

І тут одразу виникає декілька важливих питань. По-перше, у юридичній практиці України абсолютно не визначено поняття «концепція», та відсутні жодні важелі забезпечення її обов'язковості. Концепція – це практично політична декларація. І не більше.

По-друге, спосіб закріплення концепції також викликає питання. Концепція впроваджується розпорядженням, а не постановою уряду, що також демонструє декларативність документу.

По-третє, сукупність заходів з реалізації реформи вже давно вийшли за межі строків окреслених у розпорядженні КМУ. Нажаль, у тексті концепції абсолютно не йдеться про перспективні заходи після 2017 року. Тобто виникає питання «А що далі?».

На першому етапі втілення реформи (до кінця 2014 року) Концепція передбачала:

- Внесення необхідних змін до Конституції України.
- Створення законодавчої бази для об'єднання територіальних громад.
- Врегулювання нового адміністративно-територіального устрою України.
- Надання фінансової підтримки щойно створеним громадам, чітке розмежування їх власних і делегованих повноважень.
- Створення необхідних матеріальних, фінансових і організаційних умов для виконання цих повноважень.

На другому етапі наголос переносився на практичні аспекти проведення виборів до утворених територіальних громад.

Головним принципом реалізації концепції децентралізації мала стати добровільність об'єднання громад.

З метою ефективної реалізації реформи та для уникнення суперечностей між Конституцією з одного боку та законами і підзаконними актами — з іншого, було розроблено проект змін до Конституції України. Цей законопроект мав сприяти відходу від централізованої моделі управління державою та посиленню ролі місцевої влади та громади в розвитку свого регіону. Він мав назву Законопроект № 2217а.

Нажалі, процедура його розгляду далі 2015 року не відбувалася. В принципі сама реформа загальмовується в кінці 2015 року.

Практичним і позитивним елементом децентралізації стає перерозподіл фінансових потоків між бюджетами. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» 28 грудня 2014 року № 79-VIII відкрив перед місцевим самоврядуванням більше можливостей та фінансових ресурсів для підвищення економічної спроможності. Цей закон став практично єдиним позитивним зрушенням в процесі децентралізації. Хоча повністю проблеми він не вирішив.

Причини гальмування процесу реформи децентралізації полягають у закріпленій ще у 1996 році конституційній моделі побудови «вертикалі» державної влади в областях та районах на які покладається обов'язок здійснення політичної волі Президента України.

Практичними перепонами реалізації політики децентралізації стали також наступні моменти:

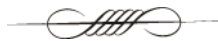
- низька кваліфікація управлінських кадрів у межах новоутворених територіальних громад;

- традиційна корупція в місцевих органах влади, витoki якої лежать ще у радянському періоді історії України;
- нечітке визначене коло повноважень нових органів самоврядування (наприклад, місцева влада зобов'язана фінансувати освітні заклади професійної освіти але водночас, не має права на управління їх майном);
- недосконале і нестабільне законодавство, або його відсутність (як у випадку змін до Конституції України);
- формування нових політичних регіональних ідентичностей (проблема сепаратизму, наприклад для регіону Закарпаття, або ізоляціонізму місцевої влади);
- можливе збільшення розриву між бідними і багатими громадами та зростання між ними напруги.

Також, на рівні регіонів і громад не цілком зрозумілими залишаються наступні етапи реформи та їх планування, синхронізація реформ у інших сферах (наприклад, реформи медичного обслуговування, освіти, земельною реформою).

Зазначені ризики та проблеми мінімізуються різноманітними формами підвищення кваліфікації нових службовців, їх навчання, заходами з боротьби з корупцією, співробітництва громад в межах утворених об'єднань, залученням додаткових державних коштів, розвитком проектів за участю міжнародних організацій.

Відповідь на поставлені проблемні питання може дати лише політична воля Президента України та парламенту. Проте, очікувати зміни можливо лише у кінці 2019 року, не раніше завершення виборів до Верховної Ради України.



***Рижук Ірина Володимирівна,***

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОАЛІЦІЇ: АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Одна з характеристик органів державної влади є нормативно-правове закріплення їх статусу. Не є виключенням й український парламент.

Нормативно-правовою основою правового статусу Верховної Ради України виступає Основний Закон нашої держави, в якому закріплено передумови тих норм, що мають в повній мірі регулювати статус парламенту та містяться в законах України. Так, в розділі IV, який повністю присвячений Верховній Раді України, викладено основоположні норми щодо порядку створення та діяльності представницького органу влади; щодо повноважень, притаманних парламенту; основ взаємовідносин Верховної Ради України з іншими вищими органами державної влади; положення стосовно структурних елементів парламенту; визначено суб'єктів законодавчої ініціативи; закріплено складові законодавчого процесу.

Ст. 83 Конституції України закріплює, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України. Отже, на конституційному рівні обумовлено наявність Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Як зазначає В. М. Олуйко, регламент парламенту є, власне, парламентським кодексом, який побудований за наступною схемою: внутрішній устрій і органи парламенту; права й обов'язки депутатів; депутатські об'єднання (комітети, комісії);

законодавчі та контрольно-розпорядницькі процедури; міжнародне міжпарламентське співробітництво тощо [1, с. 6].

По суті, цей акт є своєрідним «компенсаторним» актом у тому сенсі, що, оскільки Конституція України не містить великої кількості присвячених урегулюванню парламентської діяльності процесуально-правових норм, то саме Регламент Верховної Ради України перебирає на себе відповідну регулятивну роль. Тому український парламентський Регламент здійснює відповідне правове регулювання не «після» Конституції, а «разом» з Конституцією України [2, с. 164], що, втім, не означає наявності у Регламенту Верховної Ради України вищої юридичної сили стосовно інших законів України.

Як показує досвід здійснення конституційних повноважень Верховної Ради України, реалізація чинного Регламенту виявила протягом останніх років чимало недоліків, зокрема факти його систематичного порушення та ігнорування вимог про недопустимість прийняття рішень, ухвалених з порушенням передбачених процедур.

Так, не знайшли відображення в нормах Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» положення щодо статусу коаліції депутатських фракцій. Конституція закріплює, що засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Не дивлячись на відсильний характер конституційної норми, в Регламенті Верховної Ради України до цього часу статус даного суб'єкта залишається неврегульованим. Це в свою чергу призводить до того, що на законодавчому рівні не закріпленими залишаються не тільки правові засади діяльності, а й конституційно-правовий статус даного суб'єкта парламенту.

Це при тому, що повноваження даного депутатського об'єднання є досить суттєвими, зокрема в Конституції передбачено, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Окрім того даний суб'єкт в подальшій діяльності тісно пов'язаний із Кабінетом Міністрів України, про що свідчить навіть те, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України [3].

Окрім того, однією з підстав дострокового припинення повноважень Парламенту України Президентом є не формування коаліції депутатських фракцій протягом одного місяця. Саме така підстава стала причиною дострокових виборів Верховної Ради України у 2014 році [4].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України), коаліція депутатських фракцій – це сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України (226 народних депутатів), які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність.

Таким чином, конституційними підставами формування коаліції депутатських фракцій є: 1) формування коаліції депутатських фракцій за результатами виборів; 2) узгоджена політична позиція депутатських фракцій, які формують коаліцію; 3) входження більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України до коаліції депутатських фракцій. Також важливо зазначити, що відповідно до підпункту 3.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, підставами припинення діяльності коаліції

депутатських фракцій є, зокрема, зменшення чисельного складу коаліції депутатських фракцій до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України (226 парламентарів), шляхом виходу із неї однієї або кількох депутатських фракцій (народних депутатів) [5].

Одним з нововведень, що пов'язано із формування коаліції депутатських фракцій у 2014 році стало підписання коаліційної угоди, в якій закріплено принципи її діяльності, завдання, політичну спрямованість тощо [6]. Безсумнівно це є суттєвим кроком до розвитку сучасного парламентаризму, але попри все, даний документ носить переважно формально-декларативний характер, про що свідчить аналіз її виконання (антикорупційна реформа, судова реформа, реформа виборчого законодавства тощо).

Аналізуючи фактичні правовідносини та політичну складову, можемо констатувати, що парламентська коаліція має значний вплив на Уряд України, вона є відповідальною за його формування й далі за належне функціонування. Коаліція депутатських фракцій надає пропозиції щодо кандидатур на посаду членів Уряду, в подальшому ця сама коаліція через депутатів, які входять до складу фракцій, що утворюють коаліцію, голосує за ці пропозиції, призначаючи на посади відповідних міністрів. Саме конкретні політичні партії, які утворюють коаліцію, повинні відповідати за належну роботу Уряду, як суб'єкт який його сформував та має певні важелі впливу. В іншому випадку на наступних виборах до Верховної Ради України виборці можуть зменшити або навіть виключити присутність тієї чи іншої політичної сили в Парламенті. У цьому виражається політична складова відповідальності фракцій, що утворюють коаліцію.

Як бачимо, на сьогодні в Україні невисокий рівень розвитку парламентаризму та політичної культури, це проявляється в нестійких та неефективних парламентських зв'язках, відсутності стратегічного бачення зовнішньої та внутрішньої політики держави, конфліктності прийняття важливих рішень тощо.

Звертаючись до досвіду зарубіжних країн, варто зазначити, що процес формування коаліції є мало регламентований. До прикладу, у країнах з досить тривалою історією парламентаризму (Великобританія, Німеччина, Франція) правовий статус парламентської більшості та опозиції не знайшов свого нормативного оформлення. Законодавство даних країн не містить положень про формування більшості на партійній основі.

Але ж на практиці країни з сталим та високим рівнем парламентської культури дотримуються принципу внутрішнього розподілу парламентаріїв на більшість (коаліцію) та меншість (опозицію), при цьому обов'язково забезпечується чітке дотримання прав останньої. До прикладу, у Чехії партія, яка є переможцем на виборах або створена коаліція за погодженням із президентом країни висуває кандидата на посаду Прем'єр-міністра, коаліція повинна його підтримати більшістю голосів під час голосування, після чого сформувати Уряд. Цікавим є той факт, що обраний Прем'єр-міністр має право поєднувати посаду в Уряді з керівництвом правлячої партії.

Схожа політична традиція існує й у Німеччині, Австрії. В Іспанії коаліція за погодженням з Королем призначає голову Уряду, який вже призначає міністрів. Є приклади європейських країн (Швеція, Данія, Фінляндія) в яких уряд може бути сформований опозицією депутатів парламенту (такий уряд отримав назву «уряд меншості»). Право сформувати уряд у цих країнах має політична сила, яка отримала найбільшу кількість голосів на парламентських виборах, але при цьому дана політична сила не обов'язково має мати більшість у парламенті.

Наприклад, у Швеції Уряд був сформований коаліцією партій, які складають менше ніж 50% від його загального складу. При формуванні Уряду застосовується система «негативного парламентаризму», сутність якої полягає у тому, що для обрання

Прем'єр-міністра достатньо, щоб за його кандидатуру не проголосували більше половини депутатів від загального складу парламенту.

Прикладом країни, де нормативно-правове регулювання функціонування парламентської більшості не апробовано значною кількістю років є Польща. Лише в 1997 році з прийняттям нової Конституції розпочався процес формування парламентської більшості. Внаслідок змін було сформовано політичну систему, відповідно до якої партія-переможець формує Уряд, у разі браку голосів, до неї можуть приєднатись інші партії зі схожими політичними поглядами. Однак уряди Польщі не можна назвати стабільними через те, що їх формує саме партія-переможець, не враховуючи при цьому інтереси інших партій коаліції.

У країнах Латинської Америки президент, задля ефективної власної політики, повинен мати підтримку більшості в парламенті. Заради отримання якої можуть використовуватися адміністративні методи тиску, фінансові ресурси, посадові заохочення тощо. Не дивлячись на це, протистояння президента та парламенту є типовим для країн даного регіону [7, с. 72].

Сьогодні спостерігається відсутність парламентської уваги до законодавчого розв'язання окреслених проблем. Зокрема, питання щодо діяльності коаліції фактично перейшли у сферу політичних домовленостей, що стало своєрідною заміною належного законодавчого регулювання окреслених вище питань. Такий стан нормативно-правового регулювання функціонування коаліції депутатських фракцій не можна визнати задовільним, оскільки він негативно впливає як на структурування парламенту України, так й на здійснення депутатами своїх конституційних повноважень.

Отже, підсумовуючи вище окреслене питання, вважаємо за потрібне як найшвидше юридично оформити існування та діяльність коаліції депутатських фракцій, зокрема, доцільним є внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» або ж прийняття окремого Закону України «Про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України», в якому й закріпити її конституційно-правовий статус.

### Література:

1. Олуйко В. М. Парламентське право України : Проблеми теорії та практики. К. : Юрінком Інтер, 2004. 215 с.
2. Шаповал В. М. Джерела конституційного права України : питання теорії і практики. *Право України*. 2014. № 9. С. 155–170.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII (редакція від 07. 03. 2018 р.). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
4. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів Президент України : Указ Президента України від 27 серпня 2014 року № 690/2014 (редакція від 27.08.2014 р.). URL : <http://www.president.gov.ua/documents/6902014-17590>
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17 вересня 2008 р №16-рп/2008. URL : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=19872>
6. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
7. Крижанівський В., Паршикова А., Лінецький С. Проблеми регламентації коаліції та опозиції у Верховній Раді України. Рекомендації експертів. К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 124 с.





*Сабаревська Марія Андріївна,  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ**

Україна з перших кроків становлення незалежності пріоритетним напрямком розвитку держави вважала культурну політику, принципи якої були закріплені в Основах законодавства України про культуру, прийняті Верховною Радою України 19 лютого 1992 р [1]. Основними принципами культурної політики законодавчо були закріплені збереження і примноження культурного надбання, а також всебічне міжнародне співробітництво. Вагому роль в реалізації політики держави по збереженню й охороні культурного надбання, до якого належать і культурні цінності, Україна відводить митній справі й контролюючим органам виконавчої влади .

З набранням чинності Закону України «Про вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р. у законодавстві нарешті з'явився нормативний акт, завдяки якому порядок переміщення культурних цінностей було детально визначено [2].

Проте, неможливо не розглянути питань правового статусу культурних цінностей на окупованих територіях АР Крим та м. Севастополя.

Ситуація, яка виникла навколо повернення із закордону виставки з фондів українських музеїв, серед експонатів якої є предмети з колекцій кримських музеїв. Мова йде про виставку, яка успішно демонструвалася в Європі спочатку під назвою «Крим: золотий острів у Чорному морі. Греки-Скіфи- Готи» в столиці ФРН Бонні до 19 січня 2014 р.

Згодом виставку було перевезено до Королівства Нідерланди, де вона відкрилася під назвою «Крим - золото та таємниці Чорного моря» в археологічному Музеї Алларда Пірсона, що діє при Амстердамському університеті і де вона в даний час перебуває. Термін перебування виставки за кордоном спливав 28 травня 2014 р.

Ще задовго до цієї дати розпочалися гострі дискусії навколо питання - куди саме мають повертатися експонати виставки - в Україну, в Росію чи окремо до кожного музею, звідки вони були взяті для експонування?

Конвенції ЮНІДРУА про міжнародне повернення викрадених чи нелегально вивезених культурних цінностей від 24 червня 1995 р. поміж іншого регулює питання вивезення культурних цінностей з метою виставки, дослідження чи реставрації (гл. III «Повернення незаконно вивезених культурних цінностей»). Так, стаття 5 цього міжнародного документа зазначає, що «культурна цінність, тимчасово вивезена з території держави-позивача з метою виставки, дослідження чи реставрації, згідно з дозволом, [...] і не повернута відповідно до умов цього дозволу, вважається нелегально вивезеною»[3].

Це положення має особливу вагу, адже художньо-історичне та культурно-політичне значення обміну культурними цінностями у формі міжнародного обігу експонатів, переданих для участі у тимчасовій виставці, можна оцінити, відвідуючи музейні зали чи галереї, де зібрані експонати з музеїв різних країн світу. Зазначимо, що Україна поки що не є учасником даної конвенції, а Росія та Нідерланди являються країнами-підписантами конвенції (відповідно, 29.06.1996 та 28.06.1996), але станом на даний час не ратифікували її. Проте положення конвенції мають важливе методологічне значення для правового трактування ситуації, що склалася навколо музейних раритетів.

Спираючись на міжнародно-правові норми, закон України «Про вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей» чітко окреслює коло об'єктів, які підлягають безумовному поверненню в Україну, окремо зазначаючи поміж них культурні цінності, «тимчасово вивезені з території України і не повернуті в Україну» (ст. 4) «Культурні цінності, тимчасово вивезені з України і не повернуті в обумовлений угодою термін, вважаються незаконно вивезеними», - зазначається у статті 23 даного закону [2].

З огляду на існуючі міжнародно-правові норми та положення законодавства України, було б доцільно змінити редакцію п. 6 ст. 5 закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [4] і ввести до тексту Закону такі базові положення:

Всі культурні цінності, що перебували на території АР Крим станом на момент здійснення незаконного військового втручання і військової окупації з боку іноземної держави є культурними цінностями України відповідно до положень Конституції України, норм законодавства України та на виконання міжнародно-правових зобов'язань України. Українська держава здійснює усі необхідні заходи щодо захисту, охорони та збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини та рухомих культурних цінностей, що перебувають на окупованій території АР Крим. Дія даного закону поширюється на всі нерухомі об'єкти культурної спадщини та рухомі культурні цінності, зазначені у законі України «Про охорону культурної спадщини»[5] (ст. 1, ст. 2), законі України «Про ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей» (ст. 1, ст. 3) [2].

Будь-яке ввезення на територію АР Крим культурних цінностей без відповідних дозволів та погоджень з боку уповноважених державних органів України забороняється і вважається незаконним ввезенням культурних цінностей на територію України та підпадає під дію адміністративних та правових санкцій, передбачених законодавством України і міжнародно-правовими нормами.

Отже, українська влада із залученням усіх можливостей повинна організувати постійний моніторинг стану збереження культурних цінностей на окупованих територіях, в тому числі відслідковувати всі випадки здійснення археологічних розкопок, етнографічних, етнологічних, археографічних та інших експедицій й фіксувати випадки вивезення культурних цінностей з цих територій.

### Література:

1. Основи законодавства України про культуру: Закон України від 14.02.1992 р. № 2117-ХІІ. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2117-12>.

2. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21.09.1999 р. № 1068-ХІV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1068-14>.

3. UNIDROIT Convention on stolen or illegally exported cultural objects (24 June 1995). URL: <https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention>.

4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

5. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.



**Сало Філомена Володимирівна,**  
*студентка факультету культури і мистецтв*  
*Львівського національного університету імені Івана Франка*  
**Герасименко Олена Вікторівна,**  
*доцент кафедри економіки та менеджменту, факультет управління фінансами та*  
*бізнесу Львівського національного університету імені Івана Франка,*  
*кандидат економічних наук, доцент*

## АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

Публічна влада спрямована на вирішення суспільних справ, розповсюджується за територіальним принципом, їй підпорядковуються всі, хто знаходиться на певній «підвладній» території. Вона здійснюється особливим прошарком людей, які професійно займаються управлінням і складають апарат влади. Цей апарат підпорядковує всі шари суспільства, соціальні групи своїй волі, управляє на основі організованого примусу аж до можливості фізичного насильства відносно соціальних груп і окремих людей. Апарат публічної влади існує й функціонує за рахунок податків з населення і призначений для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Але апарат, і перш за все його керівництво, відображають інтереси суспільства так, як вони їх розуміють. Точніше, в умовах демократії апарат лише під тиском громадського суспільства відображає реальні інтереси більшості соціальних груп, а в умовах авторитаризму правителі особисто визначають, у чому саме полягають інтереси й потреби суспільства [1, с. 56].

Сучасні тенденції соціального розвитку з модернізацією ролі держави в політичній системі та обмеженням її впливу на суспільні відносини зумовлюють структурно-функціональні зміни у системі органів виконавчої влади [2, с. 283]. Такі перетворення апарату державного управління, які визначаються принципово новими парадигмами соціальної організації суспільства, знаходять вираження у поступовій заміні адміністративних функцій управління завданнями координаційного, забезпечувального та моніторингового спрямування. Відходячи від адміністративно-управлінського впливу органи виконавчої влади трансформують свої функції у площину: організації взаємодії суб'єктів та об'єктів управління; створення нормативно-правової бази функціонування відповідних підсистем; моніторингу та контролю параметрів такої діяльності.

Таким чином, процеси становлення громадянського суспільства, формування нової парадигми політичного управління в Україні зумовлюють переосмислення місця і ролі держави, яка поступово має трансформуватися в інститут реалізації суспільних інтересів і потреб.

Існує думка, що головним завданням адміністративної реформи є зміцнення виконавчої влади як одного з ключових важелів посилення дієвості держави. Для цього необхідно суттєво вдосконалити організацію та діяльність її органів, оптимізувати ефективність їх повноважень та функцій:

- участь у законотворчій діяльності – правотворчості;
- виконання законів, реалізація важливих політичних і управлінських рішень;
- організаційно-розпорядча діяльність;
- надання населенню державних (управлінських) послуг [2, с. 284].

Виконавча влада на територіальному рівні має зосередитися на виконанні нормотворчих і контрольних функцій у забезпеченні захисту інтересів населення. Окремими науковцями серед функцій виділяються також основні блоки життєзабезпечення. З урахуванням місцевої специфіки повинна визначатися й структура органів влади, необхідна для їх ефективного виконання [3, с. 188-190].

Зазначимо, що загальні та специфічні функції виконавчої влади центрального і територіального рівнів розглянуті, зокрема, у роботах В. Я. Малиновського [2]. Вчений зазначає, що існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним та суперечливим явищем з численними бюрократичними деформаціями, слабкими сторонами, недоліками; яка має низку негативних факторів успадкованих від попередньої командно-адміністративної системи та набутих за роки незалежності. Існуючий апарат державного управління нездатний, як вважає автор, забезпечувати суспільні реформи, що відображається у низькому рівні аналізу політики, розробки стратегій, прийняття політичних і управлінських рішень, формування програм їх реалізації, оцінки результатів на всіх рівнях виконавчої влади та неспроможності налагодити взаємодію з іншими структурами публічної влади.

Складно не погодитися, що адміністративні структури та процедури не завжди відповідають вимогам сьогодення, суспільство не задоволено роботою уряду та інших органів виконавчої влади. Це призводить до недовіри до державної влади, політичної та соціальної напруги в суспільстві, втрати державою позитивного іміджу в очах своїх громадян.

На даний час можна говорити не про систему реального самоврядування в Україні, а доречніше вести мову лише про систему управління на місцевому рівні. Ще досі науковцями не вирішено проблему узгодженості взаємовідносин між різними суб'єктами державного управління на територіальному рівні, оскільки їх увага зосереджується переважно на субординаційних зв'язках між органами державної влади.

Для вирішення багатьох проблем організації виконавчої влади та її правового регулювання науково обґрунтованим є використання функціонального підходу, в основі якого лежать суб'єктивні й об'єктивні фактори та організаційні форми державного управління. Порядок взаємовідносин, характер та обсяг повноважень кожного окремого органу виконавчої влади, його структурних підрозділів і посадових осіб залежать від поставлених цілей, завдань, їх складності, а також від ролі та місця управлінських функцій. Внаслідок цього, функціональну детермінованість управлінської організаційної структури можна вважати засадничою парадигмою оптимізації функцій конкретних органів виконавчих влади [2, с. 285].

Загалом, необхідно чітко розподілити повноваження та функції між місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

Також, важливо врахувати множинність існуючих у світі організаційних форм забезпечення належного представництва державних інтересів на місцях. Наприклад, практика територіальної організації влади у Великобританії не передбачає єдиної виконавчої «вертикалі»: на місцях діють органи місцевого управління як самоврядні інституції і периферійні органи центральних відомств. У Франції, Італії, Польщі на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує представник центрального уряду, який забезпечує координацію діяльності периферійних органів центральних відомств та здійснює адміністративну опіку по відношенню до виконавчих структур місцевого самоврядування.

Держава не може централізовано здійснювати власні повноваження стосовно громадян, а це вимагає побудови відповідних державно-управлінських механізмів на місцевому рівні. Система державного управління включає в себе центральну ланку державної влади й регіональне та місцеве управління. Через регіональне управління забезпечуються реалізація загальнодержавних інтересів у відповідній сфері, галузі та врахування потреб територій. Місцеве самоврядування на відміну від державної влади задовольняє інтереси та потреби спільноти на місцях, у деяких випадках може виступати від імені держави.

### Література:

1. Батанов О. В. Публічна влада як інститут конституційного права: концептуальні проблеми теорії. *Правова держава* : Щорічник наук. праць. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2008. Вип. 19. С. 144-153.
2. Малиновський В. Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави. *Вісник УАДУ*. 2000. № 4. С. 280-288.
3. Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи / За заг. ред. В. В. Цветкова. К. : Оріони, 1998. 362 с.



**Савчук Надія Сергіївна,**  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

### ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ТА МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНИХ ОПЕРАЦІЙ

Митний контроль та митне оформлення товарів займають важливе місце в системі інструментів здійснення митної справи. Від ефективності процедур митного контролю, що застосовуються до товарів, які переміщуються через митний кордон України, залежить повнота виконання завдань, покладених на митні органи: виявлення контрабанди та порушення митних правил, сплата до Державного бюджету податків та зборів і т.д. [1, с. 112].

Невідповідність митного контролю сучасним стандартам пропускнуої спроможності. Значне зростання обсягів зовнішньоторговельного обороту потребує якісно нового підходу до здійснення контролю міжнародних вантажних потоків. Зростання товаропотоків висвітлює такі проблеми митного контролю: істотні часові витрати на проведення митних процедур, застарілі механізми технологічного пропуску товарів, неможливість збереження норми чинного законодавства про стовідсотковий фізичний контроль товарів, які переміщуються через кордон України, тощо.

Реалізація науково-організаційних заходів, спрямованих на максимальну правову регламентацію процесу здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, сприятиме зростанню відповідальності за обґрунтованість прийнятих рішень і посадовими особами митних органів, і декларантами.

З розвитком міжнародної торгівлі посилюються й вимоги міжнародних організацій щодо забезпечення вільного доступу іноземних товарів на внутрішній ринок України. Відбувається інтеграція міжнародних вимог до національної практики митного регулювання.

Реалізація цих вимог пов'язана з певними потенційними загрозами забезпеченню національних інтересів України. «Відкритість» національної митної території для міжнародної торгівлі може завдати державі економічних збитків: недонадходження до бюджету внаслідок викривлення митної вартості товарів, шкода здоров'ю й безпеці споживачів, контрабанда потоків тощо. В таких умовах є доцільним: 1) підвищити ефективність національної митної політики в сфері забезпечення невідкладного реагування на зовнішні загрози; 2) протидіяти можливим негативним наслідкам таких загроз; 3) забезпечити економічні інтереси держави; 4) максимально використати в національній системі регулювання міжнародні правила і вимоги.

Про недосконалість митної політики України свідчить:

– значна частка у загальному обсязі товарообігу товарів, що переміщуються контрабандним шляхом. ;

– збереження загрозливої ситуації з контрабандою наркотичних засобів та зброї. З 2014 року почастишали спроби переміщення через митний кордон України дуже небезпечних для життя й здоров'я громадян товарів;

– учинення правопорушень у сфері інтелектуальної власності (незаконне переміщення через митний кордон України дисків для лазерних систем зчитування й іншої аудіовізуальної продукції). У 2016 році митними органами припинено 140 спроб незаконного переміщення компакт-дисків на суму 326 тис. грн.

Однак митний контроль і митне оформлення є ключовими функціями митної служби України. Під час реалізації на практиці цих важливих функцій постає безліч перешкод та проблем.

Підвищити ефективність митного оформлення та митного контролю за здійсненням зовнішньоекономічних операцій, послабити роль суб'єктивного чинника під час прийняття рішень щодо митного оформлення й митного контролю можливо шляхом:

1) наукових досліджень та впровадження у правових процедурних актах системи критеріїв ризиків під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів [2];

2) використання цієї системи як нормативно-інформаційної комп'ютерної бази під час здійснення митного контролю та аналізу документів, поданих до митного оформлення;

3) користування цією системою оперативним складом митних органів під час оцінювання митної вартості товарів та встановлення їх коду згідно з УКТЗЕД.

Реалізація науково-організаційних заходів, спрямованих на максимальну правову регламентацію процесу здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, сприятиме зростанню відповідальності за обґрунтованість прийнятих рішень і посадовими особами митних органів, і декларантами.

Митний контроль товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, передбачає безпосереднє здійснення заходів, спрямованих на перевірку відповідності реальної кількості товарів зазначеній у товаросупровідних документах, задекларованої митної вартості – реальній митній вартості, й інші контрольні дії, виконання яких за загальним правилом є умовою пропуску товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон держави.

У п. 24 ст. 3 МК України дефініція «митний контроль» формулюється як «сукупність заходів, що здійснюються митними органами в межах своєї компетенції з метою забезпечення додержання норм цього кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку» [3].

В основному кодифікованому акті в галузі митної справи визначення митного контролю наведено у вузькому розумінні, якому відповідають певні форми, методи, функції та мета його здійснення. Тому доцільно, на наш погляд, нормативно закріпити це положення й сформулювати поняття митного контролю так: митний контроль – це сукупність перевірочних заходів, здійснюваних митними органами в межах своєї компетенції на засадах вибірковості, з метою забезпечення дотримання норм нормативно-правових актів з питань митної справи та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

Кількість нормативно-правових актів, що регулюють митну справу, не свідчить на користь якості регулювання правовідносин, що виникають у цій сфері. Недосконалість системи митного законодавства позначається на всій системі національного законодавства та розвитку митного права.

Беручи до уваги зазначені тенденції й умови правового регулювання митного контролю та митного оформлення, пріоритетами у цій сфері мають стати:

- підвищення рівня захисту національних інтересів держави за допомогою інструментів митної політики з одночасним збалансованим упровадженням міжнародних вимог та стандартів;

- спрощення митних процедур за рахунок покращення системи управління ризиками, що дасть змогу зосередитися на ідентифікації й інспектуванні високоризикованих вантажів;

- створення максимально сприятливого середовища для учасників зовнішньоекономічної діяльності з метою активізації здійснення ними експортно-імпортних операцій;

- підвищення ефективності оперативного виявлення та протидії негативним явищам у зовнішній торгівлі, які є потенційними загрозами безпеці й інтересам держави [4].

Для цього необхідно:

- створити сприятливі нормативно-правові умови розширення прав митних органів у частині доступу до інформації, що міститься в базах даних інших органів державної влади;

- забезпечити умови для ширшого застосування принципів постаудитконтролю у здійсненні митного контролю та поступового відходу від практики стовідсоткового фізичного огляду товарів;

- розробити програму реформування процедур митного оформлення, що ґрунтується на цілковитій автоматизації процесів, упровадженні методик управління ризиками, профілювання й вибірконості. Для цього посилити взаємодію з іноземними експертами з метою запозичення відповідного зарубіжного досвіду;

- розширити застосування системи управління ризиками, що об'єднує індикатори ризику, розроблені в рамках діяльності митних та прикордонних органів, а також забезпечити відповідність цієї системи на оперативному рівні Рамковим стандартам безпеки та спрощення світової торгівлі ВМО. Для цього необхідно забезпечити єдині стандарти обміну даними на міжвідомчому рівні між українськими правоохоронними та іншими відповідальними органами, які здійснюють моніторинг і контроль зовнішньоекономічних операцій, а також володіють оперативною інформацією;

- створити єдину систему використання попередньої інформації відповідно до положень Рекомендацій щодо інформаційних технологій Кіотської конвенції та Рекомендацій з інтегрованого управління ланцюгом постачання товарів Всесвітньої митної організації з метою оперативного виявлення потенційно небезпечних вантажів та запобігання наслідкам увезення недоброякісної, екологічно-, санітарно- й іншої небезпечної продукції ще на початковій стадії руху.

### Література:

1. Оніщук Ю. В. Митний контроль як вид фінансового контролю. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. № 628. С.110-113.
2. Терещенко С., Галько С. Управління ризиками під час митного контролю товарів. *Товари і ринки*. 2011. № 1. С. 43 – 48.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38–39. Ст. 288.
4. Пахомов С. І. Деякі проблемні питання застосування митного законодавства України. *Митна справа*. 2002. № 3. С. 47–50.



**Семен Ігор Васильович,**  
*студент магістратури факультету управління фінансами та бізнесу*  
*Львівського національного університету імені Івана Франка*  
**Герасименко Олена Вікторівна,**  
*доцент кафедри економіки та менеджменту факультету управління фінансами та*  
*бізнесу Львівського національного університету імені Івана Франка,*  
*кандидат економічних наук, доцент*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Після набуття незалежності механізм функціонування органів публічної влади в Україні постійно перебуває у стадії реформування. Тому виникає необхідність створення раціональної системи публічної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та створення концепції для комплексного реформування системи місцевих органів публічної влади.

Ключовою категорією, яка потребує аналізу територіальної організації влади, є поняття «публічна влада». Саме вона визначає суб'єктний склад та системно-структурну організацію відповідних інституцій, просвічує характер їх повноважень, впливає на особливості правового регулювання. Фактично це той центр, який і буде зазнавати певного територіального розміщення.

В Україні позиція законодавця щодо сутності територіальної організації публічної влади впливає з Рішення Конституційного Суду України, де останній зазначає, що територія України має свою внутрішню організацію – територіальний устрій. Отже, територіальною організацією території України є територіальний устрій. Територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. У свою чергу адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Реформування територіальної організації влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [2].

Особливе значення має закріплений на конституційному рівні механізм зміни територіальної організації влади. Основним його недоліком можна назвати певне розвіювання у нормах Основного Закону положень, пов'язаних із зміною територіального устрою, де одні повноваження закріплені в системі повноважень парламенту, інші належать органам місцевого самоврядування. Проте сам механізм виявляється у відповідних повноваженнях органів влади, спрямованих на сферу територіальної організації влади. У той же час окремі положення потребують удосконалення. Це:

1) можливості зміни меж територіальних утворень, в межах яких реалізують владну діяльність органи публічної влади;



2) спроможності щодо визначення статусу відповідних територій, окреслення їх значення для розвитку держави;

3) можливості визначати внутрішню структуру (склад) відповідних територій тощо [3, с. 388].

В Україні явне перетворення територіальної організації держави передбачене новою «Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року». Цілі державної регіональної політики, визначені у Стратегії:

1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, що полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки.

2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток передбачають: недопущення поглиблення регіональних диспропорцій у доступі населення насамперед до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг; створення умов для співробітництва регіонів.

3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме вирішенню проблем регіонів [4].

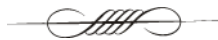
Що стосується процесу децентралізаційних реформ, то подальше об'єднання територіальних громад дасть змогу: посилити адміністративну та економічну спроможність органу місцевого самоврядування, що забезпечує кращу якість надання адміністративних послуг; поглиблювати спеціалізацію службовців органів місцевого самоврядування, сприяти підвищенню рівня їх кваліфікації; створити умови для концентрації фінансових ресурсів; поліпшити просторове планування розвитку та полегшити участь у міжнародних проектах; поглибити ступінь децентралізації у системі публічної влади – делегувати більшу частку державних функцій укрупненим органам місцевого самоврядування, які мають необхідні фінансові, людські, матеріальні ресурси для їх виконання.

Основними негативними наслідками злиття органів місцевого самоврядування є: зростання відстані між органами управління муніципалітету та жителями відповідної території; відсутність підтримки з боку громадян; необхідність значних фінансових затрат з державного бюджету (через збільшення трансферів для заохочення добровільного процесу об'єднання, необхідність делімітації та демаркації нових кордонів адміністративно-територіальних одиниць, внесення змін до реєстрів тощо); ймовірність появи нових лідерів та аутсайдерів у межах цієї території (втрата лідерами своїх переваг через появу нових територіальних громад); ослаблення місцевої одноманітності, що гальмує реалізацію колективних дій. Основні причини невдач, пов'язані з реалізацією проектів об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, зумовлені механістичним підходом до його розуміння, ігноруванням важливості врахування політичних, економічних, управлінських, фінансових, соціальних чинників [5, с. 317–318].

Таким чином, проаналізувавши вище сказане, зазначимо, що територіальна організація влади є комплексною конституційно-правовою категорією, що містить у собі територіальний та системно-структурний чинники організації публічної влади. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, тому що вона дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів. Це дасть можливість на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його результативність.

### Література:

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2015 р. № 1508. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : [www.zakon.rada.ua](http://www.zakon.rada.ua).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157. URL : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua).
3. *Малиновський В. Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. 450 с.
4. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр* від 15.01.2015 р. № 6.
5. *Матвієнко А. С.* Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.



**Сердюкова Олена Євгенівна,**  
старший викладач кафедри публічного управління, менеджменту та маркетингу  
Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля,  
кандидат наук з державного управління

### РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Сучасна реформа децентралізації владних повноважень, яка фактично триває в Україні з 2015 р., викликана необхідністю встановлення нового балансу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування через передачу їх на місця громадам для вирішення питань місцевого значення та забезпечення більш високого рівня якості та доступності послуг, що надаються органами влади мешканцям відповідних населених пунктів.

Дійсно ця реформа в різних країнах світу довела свою ефективність. Вже сьогодні можна говорити про її позитивні результати і в Україні. За словами В. Гройсмана ключові досягнення децентралізації мають такий вигляд:

- сформовано 876 об'єднаних територіальних громад (у 2015 році їх було 159);
- доходи місцевих бюджетів зросли з 70,2 млрд. грн. (у 2014 році) до 233,9 млрд. грн. (у 2018 році);
- за 2016-2018 рік в об'єднаних територіальних громадах побудовано близько 3000 об'єктів інфраструктури;
- 646 об'єднаних територіальних громад отримали у власність приблизно 1,5 млн. га землі поза межами населених пунктів [2].

Нормативно-правовим підґрунтям реформи децентралізації став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий у вересні 2015 р., який вперше визначив механізм добровільного об'єднання, а трохи пізніше і механізм добровільного приєднання, та порядок надання державної підтримки таким громадам, у т.ч. фінансової.

Ця реформа була дійсно інноваційною для українських територій, що підтверджує та кількість проблем, з якими стикнулися перші громади в процесі свого об'єднання, і які потребували негайного внесення змін до чинного закону, який виявився недосконалим та не міг врегулювати їх належним чином.

За три з половиною роки своєї чинності зміни до цього Закону вносилися дев'ять разів (три рази в 2015 р., один раз в 2016 р., три рази в 2017 р. і 2 рази в 2018 р.), що

підтверджує його актуальність для сучасних процесів децентралізації влади в Україні та увагу державних інституцій вищого рівня до проблем, що виникають на місцях в процесі реалізації реформи. Але все одно досі є проблеми, які не можуть бути вирішені наявною нормативно-правовою базою з питань децентралізації.

Визначений у 2017 р. спеціальним Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», який вніс відповідні зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], механізм добровільного приєднання суміжних громад до вже утвореної об'єднаної територіальної громади або такої, що визнана спроможною цим Законом (громади міста обласного значення), вирішив проблему, коли вже утворені громади не бажали проходити заново всю процедуру об'єднання, яка є доволі громіздкою, та йти на нові вибори, а також спростив процедуру об'єднання саме для міст обласного значення та суміжних з ним громад.

Проте, не зважаючи на таку кількість змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», однією з ключових проблем реформи децентралізації, не вирішених досі, є проблема «черезсмужності» територій громад, які об'єднуються, коли на території однієї громади є цілі «смуги» земель іншої громади, яка не бажає об'єднуватися чи приєднуватися до вже утвореної об'єднаної громади, не зважаючи навіть на наявний перспективний план територіальних громад області, порушуючи принцип суміжності земель громад, що планують об'єднатися. Така ситуація здебільшого притаманна для міст обласного значення, які обмежені в земельних ресурсах межами міста, оскільки навколо них розташовані землі районів. Прийнятий у 2017 р. Закон №4772 так званої «олійної плями» покликаний розв'язати саме такі ситуації, забезпечуючи видалення таких «плям» шляхом відповідного формування перспективного плану територіальних громад області, але на практиці це не стало поштовхом для добровільного об'єднання (приєднання) громад, землі яких розташовані за принципом «черезсмужності».

Отже, сьогодні вирішення означеної проблеми можливе лише при застосуванні державою механізму примусу, як це було здійснено в інших країнах світу при реалізації реформи децентралізації влади (наприклад у Польщі, Латвії, Італії), коли держава брала на себе притаманні їй функції, давши час громадам добровільно визначитися з тим, хто з ким хоче об'єднуватися, а для тих, хто не бажає ні з ким об'єднуватися, примусово об'єднати території в одну спроможну громаду відповідно до перспективного плану області, ліквідуючи «олійні плями» та вирішуючи проблеми «черезсмужності» територій. Це дозволить завершити реформу децентралізації влади в Україні та сформувати новий більш ефективний адміністративно-територіальний устрій країни, принаймні такий, що відповідає сьогоденним вимогам суспільства.

### Література:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1851-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#n9>
2. П'ятирічка децентралізації: Володимир Гройсман показав результати і озвучив плани. 2019. URL : <https://agropolit.com/blog/290-pyatirichka-detsentralizatsiyi-volodimir-groysman-pokazav-rezultati-i-ozvuchiv-plani>



*Сидоренко Наталя Олегівна,  
докторант кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України,  
кандидат наук державного управління*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ**

Впровадження реформи децентралізації суттєво вплинуло на організацію публічної влади в Україні. Не стала виключенням й система надання адміністративних послуг.

Особливо гостро ці питання постали для суб'єктів місцевої влади на рівні районів. Велика кількість сільських, селищних, а також місцевих рад, що утворили об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) або увійшли до їх складу, уперше стикнулися з питаннями щодо необхідності створення та налагодження діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у своїх громадах. Ще кілька років тому, такої нагальної необхідності ці органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) не відчували, тому що ці функції, переважно, забезпечувалися районними державними адміністраціями (далі – РДА), які утворювали власні ЦНАП. Наразі більшість РДА намагаються делегувати повноваження з надання адміністративних послуг (далі – адмінпослуг) до органів місцевого самоврядування.

Вплив реформи децентралізації зумовив виникнення різних моделей організації системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні, які умовно можна класифікувати наступним чином:

1. Модель коли на території колишнього районного центру, який вже є центром новоутвореної ОТГ одночасно знаходиться два діючі ЦНАП: ЦНАП РДА та ЦНАП ОМС. Такі приклади вже є в Україні, коли в одному населеному пункті одночасно різними органами місцевої влади утворені ЦНАП, які працюють паралельно. Це не є порушенням законодавства, але може свідчити про наявність місцевих політичних конфліктів та про нераціональне використання бюджетних ресурсів на районному рівні. Враховуючи вірогідні тенденції реформування сфери публічної влади – ЦНАП РДА має найбільшу імовірність бути ліквідованим.

2. Модель створення спільного ЦНАП РДА та ОТГ має свої переваги. Наприклад, коли є порозуміння між представниками місцевої влади, то й модель спільного ЦНАП може бути успішною та мати приблизно наступний вигляд. При утворенні спільного ЦНАП може відбуватися наступне: спільне приміщення, де одночасно працюють працівники ЦНАП РДА та ЦНАП ОТГ. Ідеальний варіант, коли обидва ЦНАП мають узгоджені розпорядчі документи, що регламентують їх роботу, графік прийому суб'єктів звернення та Переліки адмінпослуг, а також стандарти надання адмінпослуг. У такому випадку мешканці громади та відповідного району отримують якісні та своєчасні адмінпослуги, ресурси громад використовуються ефективно, місцева влада співпрацює, забезпечуючи місцевий розвиток. Але така модель ЦНАП, майже не зустрічається.

3. Модель створення спільного ЦНАП кількох ОМС на основі міжмуніципального співробітництва. Завдяки Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1] - на місцевому рівні почали виникати моделі ЦНАП, коли менш спроможні громади не утворюють власні ЦНАП, а обслуговуються через ЦНАП сусідньої ОТГ, яка створила власний ЦНАП. Така модель обумовлена в першу чергу, економічною доцільністю та обмеженістю ресурсів, у т.ч. людських. В рамках міжмуніципального співробітництва, також може виникати модель з використанням мобільних (пересувних) ЦНАП.

4. Модель ЦНАП ОМС. На наш погляд, найбільш ефективна модель, коли спроможна ОТГ утворює власний ЦНАП і надає увесь необхідний перелік послуг фізичним та юридичним особам, так званим суб'єктам звернення.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити наступні висновки:

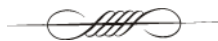
По-перше, делегування повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування об'єктивно зумовило потребу створення ЦНАП в ОМС.

По-друге, в Україні існує велика вірогідність ліквідації ЦНАП РДА у найближчі два три роки, тому більшість спільних ЦНАП РДА та ОТГ будуть трансформовані у ЦНАП ОТГ.

По-третє, найбільш успішними будуть моделі ЦНАП, або утворенні спроможними громадами, або ЦНАП утворені на основі міжмуніципального співробітництва, бо такі моделі мають необхідні ресурси для успішного функціонування.

### Література:

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.



**Скачкова Катерина Андріївна,**

*студентка 4 курсу Інституту прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## **РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ДЛЯ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ**

Дотримання держаними службовцями професійної етики актуальне питання, оскільки безпосередньо стосується забезпечення прав та свобод людини як найвищої соціальної цінності. Виконання функцій покладених на правоохоронні органи, вимагає високих моральних якостей, як важливого елемента ефективного здійснення ними своєї діяльності.

Правила етики і поведінки прокурорів під час виконання повноважень визначених законом та поза межами службової діяльності приділялась увага таких науковців, як П. М. Каркач, А. В. Лапкін, І. Є. Марочкін, С. О. Подкопаєв, Є. М. Попович, та ін. У їх працях було проаналізовано професійну етику прокурорів як складову частину юридичної етики, визначено поняття «етика прокурора», розглянуто основні моральні засади і професійні якості прокурорської діяльності, а також приділяється увага правовому аспекту даного питання.

Виконання покладених на прокуратуру завдань та функцій потребує від її працівників високого професіоналізму, неупередженості, чесності, порядності та здатності протистояти неправомірному впливу на їхню службову діяльність. Сприяти утвердженню таких особистих та ділових якостей має Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури (далі - Кодекс) прийнятий 27.04.2017 року, метою якого є визначення основних принципів і моральних норм, якими повинні керуватися працівники прокуратури при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою, а також підвищення авторитету та довіри громадян до органів прокуратури [1].

*Етика прокурора* – це різновид професійної етики, встановлена корпоративними правилами модель належної поведінки прокурорів у тих ситуаціях, коли правові приписи не встановлюють для них конкретних правил поведінки, яка відповідає

загальноприйнятим нормам моралі, а також кращим суспільним уявленням про прокуратуру та її працівників [2, с. 36].

При цьому відповідні правила, що склались на міжнародному рівні виступають як основа професійно-особистих і морально-етичних якостей для суб'єктів міжнародного права і встановлюють мінімальні вимоги, які мають дотримуватись усі держави в цій сфері.

Науковці, які вже досліджували дане питання вважають, що такі стандарти відіграють важливу роль у діяльності прокуратури на національному рівні та вдосконаленні правових основ організації, слугуючи своєрідним орієнтиром для вітчизняного законодавця [3, с. 12].

Практика більшості зарубіжних країн свідчить, що формалізація вимог щодо професійної етики і поведінки працівників прокуратури здійснюється на рівні деонтологічних кодексів. Подібні консолідовані акти, що містять морально – етичні вимоги до працівників прокуратури, прийняті і доволі успішно діють у країнах Європи, зокрема у Великобританії – Декларація етичних принципів для прокурорів, Литві – Кодекс поведінки прокурорів Литви, Латвії – Етичний кодекс прокурорів Латвії, Угорщині – Моральний кодекс Угорської асоціації прокурорів тощо.

Варто зазначити, що у ч. 2 ст. 3 Кодексу визначається нормативна база у сфері професійної етики та поведінки працівників прокуратури, що включає міжнародно-правові документи, в тому числі Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського Суду з прав людини, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, прийняті на Восьмому конгресі ООН у 1990 році, Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені Конференцією генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи у 2005 році та інші. Відповідно, даний акт окреслює коло нормативно – правових актів на міжнародній арені, якими регулюється відповідне питання [4].

Першим міжнародним актом, який закріплює етичні норми, був Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку затверджений Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 року. Хоча цей акт має загальний характер і звернутий на юридичні професії, які виконують правоохоронні функції, він закріплює обов'язок посадових осіб захищати всіх осіб від протиправних актів у відповідності до їх професії (ст. 1 Кодексу) [5].

Дане питання було викладено у Керівних принципах ООН стосовно ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, від 1990 р. Відповідно до положень п.13, вказано, що при виконанні своїх обов'язків прокурори мають виконувати свої функції неупереджено, уникаючи будь-якої дискримінації, захищати державні інтереси і діяти об'єктивно, в тому числі належним чином враховуючи становище жертви, зберігати професійну таємницю.

Варто зазначити, що у позаслужбовий час прокурор має відповідати таким вимогам: він не повинен компрометувати своїми вчинками в приватному житті реально існуючу або досягнуту довіру, зберігати чесність, справедливість і неупередженість, а також повинен поводити себе таким чином, щоб підтримувати і зберігати впевненість суспільства в їх професії.

Таким чином міжнародні стандарти сприяють розвитку національної нормативно-правової бази в даній сфері, необхідність якої зумовлено загальносуспільним інтересам. Окрім цього необхідно впроваджувати нові традиції, які створюватимуть належний морально-психологічний клімат в системі правоохоронних органів, реформувати внутрішній стан кожного колективу, тобто забезпечити дотримання моральних норм у професійній діяльності і поведінці. І тому, на мою думку, подальша діяльність органів

прокуратури України в 21 столітті має все ж ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях: захисті прав людини і громадянина, рівності всіх перед законом і справедливості громадянського суспільства, демократії, плюралізмі поглядів і верховенства права в усіх сферах суспільного життя.

### Література:

1. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури затверджений Генеральним прокурором від 27.04.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17>
2. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Х. : Право, 2015. 680 с.
3. Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності : наук.-практ. посіб; за ред. П. М. Каркача. 2-ге вид., змінене і допов. Х. : Право, 2013. 320 с.
4. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийняті VIII Конгресом ООН. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859)
5. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 34/169 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282)



**Станік Сергій Романович,**  
*аспірант кафедри конституційного права*  
*Національного університету «Одеська юридична академія»*

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ ЩОДО СУБ'ЄКТА ПРИТЯГНЕННЯ

Дослідження проблеми конституційно-правової відповідальності членів парламенту вимагає приділення уваги питанню суб'єкта, на якого доцільно покласти притягнення до такої відповідальності. Для цього варто звернутись до розгляду основних структур суспільства та Української держави.

На сучасному етапі суспільного розвитку вчені розглядають структуру суспільства як модель з певною кількістю секторів. На думку дослідників, цих секторів має бути щонайменше три – органи публічної влади (держава), фізичні та юридичні особи – підприємці (бізнес) та неурядові організації (громадянське суспільство; дивись, наприклад, [1, с. 33-38]). За аналогією ця ідея може застосовуватись і для трьох-, чотирьох- чи більше секторної моделі суспільства, – наприклад, якщо «перший» сектор (органи публічної влади), поступово відмовляючись від демократичних принципів, утискають бізнес та громадянське суспільство, узгодженого сумісного впливу бізнесу та громадянського суспільства в ідеалі має бути достатньо для того, щоб повернутись до такого, що існував, балансу.

Найпростішою серед згаданих є трьохсекторна модель суспільства, вона ж набула найбільшого поширення серед фахівців з юридичних наук. У цій моделі парламент належатиме до «першого» сектору, так як є органом публічної влади. У спробах знайти ефективні органи чи організації, які б могли контролювати діяльність членів парламенту, та у разі необхідності притягати їх до відповідальності, проаналізуємо цю модель та особливості її існування в сучасних українських реаліях.

Дослідники не мають єдиної думки щодо того, чи є політичні партії інститутами громадянського суспільства. Варто зауважити, що більшість приєднується до тези, що їх слід уважати такими (дивись, наприклад, [2, с. 71; 3, с. 122]; хоча деякі вчені обстоюють протилежну точку зору, дивись, наприклад [4, с. 6; 5, с. 102; 6, с. 42-44]). У цьому випадку політичні партії, які представлені у Верховній Раді України, можуть застосовувати до своїх членів – парламентаріїв – політичну відповідальність.

Інші інститути громадянського суспільства є доволі впливовими в зарубіжних країнах, але поки що не в Україні. Громадські активісти, неурядові організації, мас медіа тощо, тобто організована та неорганізована громадськість є вагомим чинником як у політичних кампаніях при проведенні передвиборної агітації, так і у постійному моніторингу діяльності політиків, у т.ч. членів парламенту. В Україні істотні недоліки законодавства про засоби масової інформації, пов'язані здебільшого з його надзвичайною застарілістю, та відсутність правового регулювання застосування мас медіа у політичних компаніях роблять ефективний контроль за діяльністю членів парламенту навряд чи можливим.

Неурядові організації в Україні є здебільшого слабкими з точки зору суспільного впливу. Наразі більшість з них застосовується для отримання грантових коштів, для оптимізації оподаткування, - тобто, для виконання таких функцій, що зазвичай не є основними для інститутів громадянського суспільства.

У цілому, надзвичайно низький рівень впливу громадянського суспільства слід вбачати в тому, що трьохсекторна модель суспільства в Україні не отримала своєї практичної реалізації. Тісне поєднання «першого» та «другого» секторів (органів публічної влади та бізнесу) робить неможливим ефективне протистояння ним громадянського суспільства, адже «третьій» сектор залишається наодинці «проти» двох об'єднаних секторів.

У зв'язку з цим, навряд чи інститути третього сектору наразі будуть ефективними як суб'єкти притягнення до конституційно-правової відповідальності народних депутатів України.

Громадянське суспільство як «третьій» сектор, на думку більшості дослідників, представлене не тільки політичними партіями, неурядовими організаціями (організована громадськість) але й окремими індивідами (неорганізована громадськість). У цьому контексті виборці, а точніше групи виборців, можуть бути наділені правом впливу на членів парламенту. У зв'язку з цим, перш за все виникає питання джерела походження влади. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції, «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Це твердження неодноразово було у центрі уваги Конституційного Суду України (дивись рішення у справі про здійснення влади народом 2005 р. та рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі 2008 р.), однак його практична реалізація наразі викликає низку зауважень.

Відповідно до ч.1 ст. 13 Конституції, «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу». На жаль, поки що неможливо навести приклади реального впливу Українського народу на реалізацію повноважень, що традиційно належать власникам майна, по відношенню до цих об'єктів. У цитованій статті одразу ж зауважено, що «Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією», однак поки що неможливо навести приклади, коли більшість виборців була не згодна з рішеннями органів публічної влади та висловила власну, обов'язкову для цих органів, думку щодо володіння, користування та / або розпорядження об'єктами права своєї власності.



Отже, вже у Розділі I Основного Закону України закладені певні протиріччя по відношенню до можливості практичної реалізації проголошеного положення про те, що влада походить від єдиного джерела – Українського народу.

Таких протиріччя не позбавлені і інші розділи Конституції. Розділ III «Вибори. Референдум» відкриває стаття 69, відповідно до якої «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії».

Варто зауважити, що наразі Україні відсутня законодавча регламентація загальнодержавних та місцевих референдумів, більшість інститутів безпосередньої демократії можуть застосовуватись на місцевому рівні, однак відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування, переважно місцевих рад, у здійсненні нормативної регламентації матеріальних та процесуальних питань організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, реалізації місцевих ініціатив тощо призводить до утруднення, а часто й повної неможливості їхньої реалізації.

Таким чином, намір авторів Основного Закону щодо того, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, у подальших статтях Конституції реалізовано вельми фрагментарно та непослідовно. Ще менш фрагментарною та ще більш непослідовною є конкретизація цього положення у чинному законодавстві.

Згадане вище поєднання «першого» та «другого» секторів суспільства в Україні є очевидним *de facto*, але таким, що не може бути доведено *de jure*. Фактично поява нових фігур на політичній арені супроводжується публікаціями у засобах масової інформації щодо їхніх власних бізнес-проектів, бізнес-інтересів та / або олігархів, що фінансують їхні політичні кампанії. Цей факт, а також відсутність нормативної регламентації лобістської діяльності в Україні робить контроль «другого» сектору за членами парламенту ефективним, але таким, що виходить за межі правового поля.

Аналізуючи проблему відповідальності членів парламенту та здійснюючи пошук суб'єкта, на якого доцільно покласти притягнення до такої відповідальності, можна дійти висновку, що на сучасному етапі суспільного розвитку в Україні такий суб'єкт перебуває ймовірно що у складі «першого» сектору суспільства, тобто належить до органів публічної влади.

### Література:

1. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д-ра юр. наук. Одеса, 2009. 595 с.
2. Осауленко С. В. Правові позиції Конституційного Суду України про політичні партії. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2016. Вип. 6. С. 70-73.
3. Астахова Т. В. Політичні партії в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 64. С. 128-137.
4. Берченко Г. В. Конституційні засади громадянського суспільства в Україні : дис. ... канд. юр. наук. Харків, 2011. 216 с.
5. Берченко Г. В. Громадянське суспільство в Україні : конституційні аспекти. Харків : Изд-во Юрайт, 2014. 208 с.
6. Волкова Д.Є. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2015. 189 с.



**Сторожук Ірина Петрівна,**

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

## **ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Зовнішнім по відношенню до фінансового контролю на місцевому рівні є державний контроль. На сьогодні державний фінансовий контроль відіграють визначальну роль в забезпеченні фінансового контролю на місцевому рівні. Це зумовлено, по-перше, наявністю єдиної системи контролю в державі; по-друге, взаємопов'язаністю підконтрольних сфер в державі, а саме єдиною податковою та бюджетною сферою. Він здійснюється державними органами стосовно місцевих фінансів в податковій та бюджетній сферах.

*Податковий контроль* на місцевому рівні здійснюють податкові органи [3].

Податковий контроль на місцевому рівні виконує наступні функції:

1) контрольну – здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів

2) облікову – забезпечують облік платників податків, предметів оподаткування, об'єктів оподаткування та ведуть облік податків та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів;

3) профілактичну – проводять перевірки припиняючи та попереджуючи правопорушення у податковій сфері відносно платежів до місцевих бюджетів;

4) інформаційну – податковий контроль слугує джерелом інформації для прийняття управлінських рішень як державними так і органами місцевого самоврядування;

5) мобілізуючу – за результатами податкового контролю відповідно може збільшуватись обсяг надходжень до місцевих бюджетів.

*Бюджетний контроль* є одним з найважливіших елементів управління бюджетними коштами, що забезпечує ефективне, цільове та результативне використання бюджетних коштів.

Бюджетний контроль – це сукупність заходів, які проводять державні органи пов'язані з перевіркою законності, доцільності і ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування.

Основні завдання бюджетного контролю:

– дотримання процедури складання, розгляду і затвердження бюджету, а також його виконання;

– дотримання бюджетного і податкового законодавства;

– контроль за правильністю формування дохідної частини бюджету;

– перевірка ефективності і цільового використання бюджетних коштів і коштів позабюджетних фондів;

– контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку і звітності;

– виявлення резервів збільшення дохідної бази бюджету держави;

– контроль за реалізацією механізму міжбюджетних відносин.

Певна роль в системі державного фінансового контролю відводиться *відомчому контролю*. Необхідність його застосування на місцевому рівні зумовлена належністю установ, підприємств та організацій комунальної власності до різних галузей з особливою організацією фінансів. Відомчий контроль здійснюється контрольно-ревізійними службами міністерств та відомств в установах, підприємствах та організаціях, які належать до їх підпорядкування, і спрямовується на попередження та

виявлення фактів відхилень у використанні фінансових та матеріальних ресурсів від встановлених правил.

Перевагою відомчого контролю є можливість використання специфічних прийомів та методів, які дозволяють виявляти характерні для певних галузей порушення. Так, Міністерства освіти та науки, Міністерства охорони здоров'я застосовують спеціальні методики проведення ревізій та перевірок в освітніх закладах, установах охорони здоров'я, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів [2, с.480-484].

*Внутрішній контроль.*

Внутрішній контроль у сфері фінансового контролю на місцевому рівні це комплекс заходів здійснюваний органами місцевого самоврядування з метою удосконалення системи управління в фінансовій сфері, запобігання фактам незаконного та неефективного використання бюджетних коштів.

Внутрішній контроль у сфері фінансового контролю на місцевому рівні здійснюють:

- представницькі органи місцевого самоврядування;
- депутати відповідних рад;
- виконавчі органи цих рад.

Представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють попередній та наступний контроль як у бюджетній сфері, так і в комунальному секторі.

Попередній контроль застосовується, як правило, під час розгляду проекту місцевого бюджету. В даному разі його предметом є дохідна та видаткова частина бюджету. Вони перевіряються на предмет їх відповідності пріоритетам соціально-економічного розвитку території.

Контрольні заходи можуть здійснюватися безпосередньо депутатами місцевих рад або утвореними комісіями, зокрема, з питань бюджету. Крім того, з метою детальнішого з'ясування окремих питань депутати можуть об'єднуватися у тимчасові контрольні комісії.

Наступний контроль місцеві ради здійснюють на етапі виконання бюджету та розгляду звіту про його виконання [5]. Контроль на стадії виконання місцевого бюджету з боку місцевих рад здебільшого не здійснюється. Однак в окремих випадках депутати можуть перевіряти дотримання виконавчими органами влади під час виконання бюджету затверджених місцевою радою бюджетних параметрів.

Заключним етапом фінансового контролю місцевої ради є розгляд звіту про виконання місцевого бюджету та ухвалення рішення щодо нього. Контрольні заходи дозволяють встановити відхилення підсумкових даних про виконання бюджету від затверджених місцевою радою норм. В разі виявлення фактів перевищення повноважень з управління бюджетними коштами органами виконавчої влади, а також випадків здійснення видатків понад обсяги затверджених бюджетних призначень та інших порушень місцева рада може звернутися до правоохоронних органів з проханням проведення ґрунтовної перевірки та притягнення винних до відповідальності.

Якість реалізації місцевими радами контрольних функцій у сфері управління фінансами територіальних громад переважно залежить від ефективності діяльності у цій сфері депутатів. Основні повноваження депутата у сфері фінансового контролю полягають в наявності в нього права ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Своїм голосуванням або неголосуванням депутати висловлюють свою підтримку того чи іншого рішення. Крім цього, депутат наділений правом звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної

адміністрації з питань, віднесених до відання ради. З метою забезпечення фінансового контролю такі запити можуть стосуватися одержання детальної достовірної інформації про формування та використання коштів місцевого бюджету. Орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

Виконавчі органи місцевого самоврядування також наділені певними контрольними повноваженнями. Забезпечуючи виконання місцевих бюджетів, вони мають право вживати заходів щодо виявлення та усунення відхилень від встановлених правил зарахування та використання бюджетних коштів [1, с.256].

### Література:

1. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.
2. *Кожаліна Н. П.* Особливості функціонування місцевих бюджетів в умовах економічних перетворень. *Гроші, фінанси і кредит*. 2018. Випуск 23. С. 480-484
3. *Маринів Н.* Податковий контроль як складова фінансового контролю: публічно-правовий аспект. URL : [http://vjhr.sk/archive/2016\\_5/part\\_2/17.pdf](http://vjhr.sk/archive/2016_5/part_2/17.pdf)
4. *Мельничук Н. Ю.* Державний внутрішній фінансовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 286-295.
5. *Мищенко Л. О.* Формування і використання коштів місцевих бюджетів України в умовах децентралізації: теорія і практика. URL : [http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/1\\_2018/67.pdf](http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/1_2018/67.pdf)
6. Муніципальні фінанси: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2015. 360 с.



**Сторожилова Уляна Леонідівна,**  
доцент кафедри менеджменту і адміністрування  
Українського державного університету залізничного транспорту

## ПРИНЦИПИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Одним з ключових принципів здійснення демократичного управління в країнах світу, зміцнення довіри між державою та громадськістю є забезпечення гласності, доступності та прозорості інформації щодо діяльності публичної влади.

Відкритість діяльності органів влади, а саме транспарентність визначається важливою передумовою і ознакою вільного суспільства.

Транспарентність органів влади треба розглядати як:

- фактор демократичного розвитку суспільства;
- забезпечення підконтрольності влади;
- вільний розвиток відносин між різними учасниками демократичного процесу;
- право громадян на доступ до інформації про діяльність органів влади;
- зміцнення політичної культури;
- можливість підвищення активності та довіри громадян до органів влади.

Зазначений підхід до визначення транспарентності органів влади потрібно означити як комплексний.

Побудова сучасних принципів транспарентності органів влади вимагає серйозних підходів до визначення якісних характеристик – прозорості функціонування

держави та держав світу. Зростання глобального інформаційного середовища сприяє динамічній трансформації існуючих країн світу в сучасні прозорі та демократичні.

Транспарентність визначається як сучасна система роботи органів влади інформаційного вільного суспільства яка є важливими атрибутами стратегічної стабільності держави.

Транспарентність є однією з основних засад демократичного розвитку держав сучасного світу. Тому основними принципами транспарентності органів влади є:

- прозорість;
- відкритість;
- гласність.

Відкритість та прозорість як структурні принципи транспарентності державного управління є стратегічними елементами формування сприятливого інвестиційного клімату держави.

Основними засобами підвищення прозорості в системі державного управління сучасної України мають стати наступні:

- підвищення мобільної інформованості населення про діяльність органів державної влади;
- детальне та повне висвітлення фактів зловживання в органах державної влади;
- створення інформаційних ресурсів довідкових каналів, які висвітлюють права громадян у сфері взаємодії з органами державної влади;
- вироблення електронної програми щодо висвітлення діяльності органів державної влади, що дозволить знизити суб'єктивізм прийнятих ними рішень.



***Татарин Наталя Богданівна,***

*доцент кафедри державних та місцевих фінансів  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

***Станасюк Олександр Андрійович,***

*студент 2-го курсу факультету управління фінансами та бізнесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## **ФІНАНСОВА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК НАСЛІДОК РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Мета реформи децентралізації – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання.

Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того,

на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

До того ж, ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

ОТГ, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

За рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме: видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення (перелік видатків визначено ст. 71, 89 і 91 Кодексу) [1, с. 1].

Проте спостерігається недофінансування окремих галузей. Згідно з концепцією бюджетної децентралізації, медицина і освіта повинні фінансуватися за рахунок бюджетних субвенцій. Практика реалізації нового порядку показує, що поки часто мова йде про те, щоб всі ці установи якимось чином фінансувалися безпосередньо з місцевого бюджету (практично порожнього). Розміри субвенцій останніх років не дозволяють вести навіть нормальне фінансування поточної діяльності установ освіти та охорони здоров'я. Про те, як цей порядок вже позначається на підготовці фахівців (в першу чергу, робітників) вже неодноразово писалося [2, с. 1].

Крім того, у процесі впровадження реформи виявилось, що далеко не всі громади можуть фінансувати свої потреби за рахунок зароблених коштів і потребують фінансової допомоги. Існування таких громад пов'язано з цілим рядом факторів: таких як:

- ресурсний потенціал,
- наявність діючих підприємств на території громади,
- історичні особливості,
- демографічна ситуація та інші.

Одночасно виникли громади, доходи яких перевищували видатки. Внаслідок, з'являлись кошти, які могли бути спрямовані на розвиток або покращення ОТГ.

Щоб вплинути на ситуацію держава передбачила механізм, який дозволяє підтримати бідніші громади і надати їм фінансові ресурси для забезпечення їх потреб. Цей механізм має назву «горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів». Його особливість полягає в тому, що кошти, необхідні для фінансово незабезпечених громад отримуються за рахунок розвинутих громад. Іншими словами, вирівнювання здійснюють шляхом вилученням до Державного бюджету коштів в одних місцевих бюджетів (реверсна дотація) для надання їх у вигляді базової дотації з Державного бюджету іншим місцевим бюджетам. Так звана реверсна дотація на практиці є не дотацією в класичному розумінні, а своєрідною фінансовою допомогою, яку вилучають у більш успішних громад на користь «бідніших». Громада може обійтись і без реверсної чи базової дотації, якщо її доходів якраз вистачає на покриття видатків. В такому випадку громада є бездотаційною.

Критерієм визначення дотаційності місцевого бюджету є індекс його податкоспроможності – коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності конкретного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх бюджетах у

розрахунку на одну людину. Він обчислюється окремо для обласних бюджетів та бюджетів нижчого рівня (міст обласного значення, районів та ОТГ). В основі розрахунку закладено чисельність мешканців конкретної громади, надходження до її бюджету ПДФО та податку на прибуток приватних підприємств (останній враховують лише для обласного бюджету).

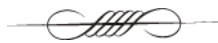
Якщо значення індексу податкоспроможності відповідного місцевого бюджету є нижчим, ніж 0,9 середнього значення індексу по Україні, то органам місцевого самоврядування надають базову дотацію з держбюджету. Розмір дотації становить 80% суми, якої не вистачає до досягнення показника 0,9 середнього значення індексу по Україні. Якщо ж значення індексу є більшим за 1,1 середнього значення, то застосовують реверсну дотацію. В такому випадку вилучають лише 50% надлишкової суми. А от бюджети, індекс податкоспроможності яких перебуває в межах 0,9-1,1 середньоукраїнського значення, під вирівнювання не потрапляють. Їх вважають бездотаційними [3, с. 1].

Таким чином, на даному етапі реформи децентралізації існування системи горизонтального вирівнювання можна вважати виправданим, оскільки припинення її застосування може спричинити поглиблення розриву в розвитку територій. Обласні центри та окремі міста обласного значення перетворюються на надпотужні мегаполіси, а розвиток переважної більшості новостворених ОТГ буде вкрай ускладнений.

На етапі реалізації, реформа децентралізації стикається з багатьма економічними проблемами, проте беззаперечним є твердження, що фінансова децентралізація має позитивний вплив на громади. А об'єднання територіальних громад є об'єктивно позитивним процесом для забезпечення їх сталого розвитку.

#### Література:

1. Урядовий портал. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
2. Юрій Одарченко «Реформа децентралізації: гострі кути». URL : [https://ukr.lb.ua/blog/yuriy\\_odarchenko/398574\\_reforma\\_detsentralizatsii\\_gostri.html](https://ukr.lb.ua/blog/yuriy_odarchenko/398574_reforma_detsentralizatsii_gostri.html)
3. Особливості децентралізації: як держава допомагає «бідним» громадам за рахунок «багатих». URL : <http://cost.ua/news/626-reverse-subsidy>



**Токар Алла Миколаївна,**

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права*

### **ОРГАНІЗАЦІЙНА ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА ВІДОКРЕМЛЕНІСТЬ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД**

Організаційно відокремленими елементами в системі виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідно до ст.11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад. Вони є колегіальними органами загальної компетенції, що очолюють всю систему виконавчих органів відповідної ради, спрямовують та координують їх діяльність.

Правовий статус виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], статутами територіальних громад та регламентами

відповідних рад. Більш детально основні засади організації діяльності виконавчого комітету висвітлюються в регламенті роботи виконавчих органів (Рішення виконавчого комітету від 26.05.2016 року №363 «Про затвердження регламенту роботи виконавчих органів Хмельницької міської ради» [2]).

Сільська, селищна, міська, районна у місті ради обов'язково створюють відповідний виконавчий комітет термін діяльності якого відповідає строку повноважень ради. Слід зауважити, що виконавчий комітет продовжує функціонувати й після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради до тих пір поки не буде сформовано його новий склад. Законодавець обумовив можливість не створювати виконавчий комітет лише сільською радою, якщо чисельність територіальної громади села складає до 500 жителів. В разі прийняття сільською радою такого рішення, функції виконавчого комітету (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснюються одноосібно сільським головою.

Кількісний та персональний склад виконавчого комітету визначається та затверджується рішенням відповідної ради за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради.

В структури виконавчого комітету можна виділити наступні елементи:

- сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради;
- заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради;
- керуючий справами виконкому;
- керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;
- секретар сільської, селищної, міської ради;
- староста.

Звертаємо увагу, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] не містить чітких положень щодо кількісного складу виконкому, а вказівка в ч.3 ст. 51 на «інших осіб» щодо посадового складу надає змогу відповідним радам самостійно визначати кількість елементів в структурі виконкому. Водночас, функції окремих елементів в структурі виконавчого комітету можуть покладатись на інших посадових осіб місцевого самоврядування, це стосується секретаря сільської ради, який за рішенням ради може здійснювати повноваження секретаря виконкому. В структурі виконавчого комітету міської ради обов'язково утворюється орган з питань містобудування та архітектури. Склад виконавчого комітету може змінюватись за рішенням відповідної ради, законодавством не обмежується кількість таких змін. Також відповідна рада може прийняти рішення про розпуск виконавчого комітету.

Головною посадовою особою, яка організовує роботу виконавчого комітету та його очолює є сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради є. Члени виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету та здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Депутати сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити до складу виконавчого комітету, але таке обмеження не стосується секретаря відповідної ради.

На осіб, які працюють у виконавчому комітеті на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені чинним законодавством.

Виконавчі комітети відповідних рад виокремлюються з системи виконавчих органів місцевого самоврядування не лише організаційно, а й функціонально. Аналіз



повноважень виконавчого комітету дозволяє виокремити наступні їх види: власні (самоврядні), делеговані та виключні. Відповідно до ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені до їх відання. Серед повноважень виконавчих органів, відповідно до глави 2 розділу 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виділити наступні їх види:

- повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін;
- повноваження щодо управління комунальною власністю;
- повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- повноваження у галузі будівництва;
- повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- повноваження у сфері соціального захисту населення;
- повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності
- повноваження в галузі оборонної роботи;
- повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб;
- повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги;
- повноваження щодо відзначення державними нагородами України.

Слід зауважити, що зазначений перелік повноважень виконавчих комітетів не є вичерпним, законами їм можуть надаватись й інші повноваження. Зазначені види повноважень можуть бути як власними (самоврядними) так і делегованими, реалізація яких обумовлює підконтрольність виконкомів не лише відповідним радам, а й відповідним органам виконавчої влади. Організація контролю з боку органів виконавчої влади за реалізацією виконавчими комітетами місцевих рад делегованих повноважень регламентована Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 року № 339.

Місцева рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих виконавчим органам, але це не стосується загальних повноважень виконкому як органу, що очолює систему виконавчих органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч.2 ст.52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] виключно виконавчому комітету належить:

- 1) попередньо розглядати проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;
- 2) координувати діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховувати звіти про роботу їхніх керівників;
- 3) змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Основною організаційною формою діяльності виконавчого комітету, відповідно до ст.53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] є його *засідання*. Вони скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а за його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради).

Щодо періодичності таких засідань, то законодавець узалежнив їх від потреби, але не рідше одного разу на місяць. В регламентах роботи виконавчих органів міських рад, як правило вказується, що засідання виконавчого комітету скликаються двічі на місяць з визначенням днів їх проведення (наприклад, у другий та четвертий четвер щомісячно, за виключенням святкових днів). Також посадові особи уповноважені на скликання засідання можуть прийняти рішення про проведення позачергового засідання виконавчого комітету.

Легітимність засідання залежить від персональної явки членів виконкому, тобто засідання визнаються правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

У засіданнях виконавчого комітету можуть брати участь депутати, запрошуватись керівники та фахівці установ, організацій та підприємств, яких стосується питання, що обговорюється, можуть бути присутні представники органів виконавчої влади, правоохоронних органів, громадських формувань та громадяни. В регламентах роботи виконавчих органів вказується положення про необхідність погодження участі на засіданнях виконавчого комітету з керуючим справами виконкому не пізніше ніж за день до проведення засідання.

Матеріали засідання виконавчого комітету оформляються протоколом, який повинен містити: порядковий номер засідання виконавчого комітету, дату проведення; загальну кількість членів виконавчого комітету, список відсутніх і запрошених; порядок денний засідання; прізвища, посади доповідачів і виступаючих; результати голосування і прийняті рішення.

Основною правовою формою діяльності виконавчих комітетів є *рішення*. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу. Трапляються випадки, коли в регламентах роботи виконавчих органів місцевих рад вказується, що рішення виконкому підписується головою або особою, яка головує на засіданні. Таке положення суперечить ч.6 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] в якій на підписання рішення виконавчого комітету уповноважується лише сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради. Голова відповідної ради може не погоджуватись із рішенням виконавчого комітету, у такому випадку він уповноважений на зупинення дії цього рішення своїм розпорядженням з одночасним винесенням цього питання на розгляд відповідної ради.

Рішення виконкому, прийняті в межах його повноважень, є офіційними документами і є обов'язковими для виконання усіма розташованими на території відповідної ради органами виконавчої влади, громадськими формуваннями, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на території ради.

Рішення виконавчих комітетів підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

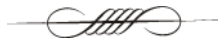
Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

Рішення виконавчого комітету нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо не встановлено пізніший строк введення цих рішень у дію.

Дослідивши статус виконавчих комітетів місцевих рад можемо запропонувати наступне їх загальне визначення – це організаційно та функціонально відокремлений елемент системи виконавчих органів місцевого самоврядування, що утворюється відповідною радою для здійснення виконавчо-розпорядчих функцій на підставі владних самоврядних та делегованих повноважень.

### Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
2. Регламент роботи виконавчого комітету Хмельницької міської ради : Рішення виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 26.05.2016 року № 363. URL : [https://khm.gov.ua/sites/default/files/novyy\\_dokument\\_microsoft\\_word\\_2.pdf](https://khm.gov.ua/sites/default/files/novyy_dokument_microsoft_word_2.pdf)



**Тручківська Анна Вікторівна,**  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

## **ЗАБОРОНИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ПЕРЕМІЩЕННЯ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН В УКРАЇНІ ТА В СВІТІ**

Громадяни можуть переміщувати через митний кордон України будь-які товари, крім тих, що заборонені до ввезення в Україну (у тому числі транзиту) та вивезення з неї. Так, відповідно до ст. 196 Митного Кодексу України (далі – МКУ) не можуть бути пропущені через митний кордон України: - товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або відповідно до такого закону чи договору [1].

Наприклад, Ст. 28 ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» забороняє ввезення товарів, які: заборонені законодавством у зв'язку з небезпекою для життя і здоров'я людей; можуть спричинити масові інфекційні захворювання або отруєння людей [2].

Також не можуть бути пропущені через митний кордон України товари, на пропуск яких відповідно до закону потрібні дозволи інших державних органів, за відсутності цих дозволів (крім алкогольних напоїв, тютюнових виробів, харчових продуктів для власного споживання, що ввозяться в обсязі та в порядку, встановлених ст. 376 та ч. 2 ст. 378 МКУ). Не можуть бути пропущені через митний кордон України і ті товари, які переміщуються через митний кордон України з порушенням вимог МКУ та інших законів України, крім випадків, передбачених МКУ [1].

Відповідно до ст. 197 МКУ у випадках, передбачених законом, на окремі товари встановлюються обмеження щодо їх переміщення через митний кордон України [1]. Пропуск таких товарів та/або їх випуск залежно від вимог відповідного закону здійснюються органами доходів і зборів на підставі отриманих від державних органів, інших установ та організацій, уповноважених на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, з використанням механізму "єдиного вікна" відповідних

дозвільних документів та/або відомостей про включення (виключення) товару до (з) відповідного реєстру. Так наприклад відповідно до ст. 24 ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» ввезення, вивезення чи транзит через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів здійснюється за наявності дозволу, що видається Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками [3].

Державна фіскальна служба визначає коди товарів згідно з УКТ ЗЕД, на переміщення яких через митний кордон України у відповідному напрямку встановлено обмеження, та розміщує відповідну інформацію на своєму офіційному веб-сайті та на єдиному державному інформаційному веб-порталі "Єдине вікно для міжнародної торгівлі". Обмеження щодо ввезення на митну територію України та вивезення за межі митної території України валютних цінностей, а також порядок переміщення їх через митний кордон України, у тому числі особливості декларування валютних цінностей, можуть встановлюватися Національним банком України.

У деяких державах існують митні правила, які можуть здаватися досить дивними пересічним українцям оскільки забороняють перевозити предмети, що використовуються останніми в повсякденному житті і побуті.

Наприклад, до Мадагаскару суворо заборонено ввозити духи і туалетну воду. Це пов'язано з тим, що на території цієї країни функціонують численні підприємства, які виробляють парфумерні масла. Перетинати кордон Нової Зеландії з гітарою, флейтою чи іншим музичним інструментом суворо заборонено. У Малайзію заборонено одночасно ввозити одну пару неношеного взуття та три речі гардеробу, які є новими. Влада зацікавлена в тому, щоб турист купував такі речі в даній країні. Не дозволяється також перевозити в валізі одяг з написами з Корану. Крім того, в країну неможливо провести не тільки справжню, а й іграшкову зброю. У США турист не зможе перевезти кіндер-сюрприз. Пов'язана заборона з тим, що у 2010-му році на території країни було зафіксовано 1700 інцидентів, що стосуються даної продукції. Перевіз карається штрафом у сумі 300 доларів. Перевезення пляшки мінеральної води під час перетину кордону Нігерії може загрожувати Вам не лише штрафом, а й навіть тюремним ув'язненням терміном до півроку. До країни також заборонено ввозити тканини і москітні сітки, пиво, овочі і фрукти. На територію Барбадосу заборонено перевозити одяг маскувального, плямистого забарвлення. Камуфляж на Карибах - прерогатива військових. Філіппіни - держава, у якій, на законодавчому рівні, заборонені аборти. Тому перевезення медикаментів, що переривають вагітність - не допускається. Конфіскації підлягають і речовини для їх виготовлення. У Сінгапурі вже понад двадцять років не дозволяється ввозити жуйку. Придбати її в даній країні можливо тільки за рецептом лікаря в місцевій аптеці. Це пов'язано із збереженням чистоти вулиць. За порушення даного правила загрожує штраф в розмірі п'ятисот сінгапурських доларів [4].

У сучасній економіці України зберігається тенденція щодо зростання рівня порушення митних правил та переміщення контрабандних товарів, тобто таке переміщення, яке здійснюється без/або з порушенням встановлених процедур (зазвичай таємно), а також переміщення таких товарів і/або цінностей, переміщувати які заборонено або обмежено за законом. Так, протягом 2014–2018 років прикордонники виявили 3,9 тис. одиниць контрабандної зброї, 280,8 кілограмів вибухівки, 1,55 тонн наркотичних засобів і товарів на 1,921 млрд грн.

У 69% випадків контрабандні товари намагаються вивезти з України. В 34% випадків через кордон переправляли тютюнові вироби, в 16% — автомобілі, в 3% - антикваріат. Рибопродукти, автозапчастини незаконно перевозили в 2% випадків. Бурштин, м'ясопродукти, домашні тварини, промислові товари, горілчані вироби становлять - по 1%.

Водночас, автомобілі - найпопулярніший товар для незаконного ввезення в Україну. Їх частка в структурі контрабандного імпорту - 9%. По 4% припадає на контрабандний тютюн і алкоголь. По 2% - на м'ясо і рибопродукти. По 1% - на автотрактори, побутову техніку й одяг.

Встановлено, що для протидії контрабанді необхідно вирішити такі проблеми:

- 1) встановити жорсткий парламентський та громадський контроль за діями митних та прикордонних органів;
- 2) оптимізувати ставки ввізного мита, акцизного збору та ПДВ;
- 3) спростити процедуру митного оформлення товарів;
- 4) забезпечити технічне обслуговування митниць сучасними засобами митного контролю;
- 5) сприяти застосуванню пошукових методик заснованих на міжнародному досвіді;
- 6) висвітлювати в ЗМІ дії органів державної влади, пов'язані із боротьбою з порушеннями митних правил.

Отже, поступова реалізація встановлених заходів щодо боротьби з контрабандою зумовить захист економічних інтересів країни, забезпечить наповнення Державного бюджету, що призведе до формування потужних резервів для зміцнення економічної безпеки держави.

#### **Література:**

1. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
2. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>
3. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон України від 15.02.1995 р. № 60/95-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60/95-%D0%B2%D1%80>
4. ТОП-10 речей-заборон на митницях різних країн світу. URL: <https://hotels24.ua/news/veshchi-na-kotorye-tamozhnya-raznyh-stran-ne-daet-dobro-11231903.html>
5. Перетини кордонів України та обсяги контрабанди за останні 5 років. URL: <https://www.apravda.com/content/prikordonniki-pokazali-cifri-za-ostanni-5-rokiv-pro-obsyagi-kontrabandi-ta-kilkist-koleg>



**Філіппова Вікторія Дмитрівна,**

*доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування*

*Херсонського національного технічного університету,*

*кандидат економічних наук, доцент*

#### **ДО ПИТАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Публічна влада як соціальний феномен зароджується в суспільстві і забезпечує його цілісність. Будь-яке суспільство своєю організацією зобов'язано владі, однак основи цієї влади, її джерело, сили і засоби, що забезпечують її, можуть бути різними.

Влада, джерелом якої є населення, народ, суспільство – за своїм походженням є громадською, тобто публічною владою. Її публічний характер виявляється в тому, що сама здатність панувати є результатом консолідації окремих повноважень кожного члена суспільства і передачі їх новому публічному суб'єкту. Саме суспільство або його частина, створюючи публічного суб'єкта, визначають предмет його ведення і передають йому частину своїх повноважень на вирішення цих питань. Отже, за своєю природою публічна влада похідна від волевиявлення кожної людини – члена організованого співтовариства. При цьому людина виступає одночасно у двох аспектах: з одного боку, вона частина джерела публічної влади – суб'єкт, що делегує свої повноваження; а з іншого – об'єкт, на який буде спрямована публічна влада.

У різні історичні періоди поняття публічної влади змінювалося. У вітчизняній літературі тривалий час існувало ототожнення суспільної відповідальності і державної влади. Це пов'язано з тим, що спочатку в перекладі Європейської хартії місцевого самоврядування «публічна влада» була переведена як «державна влада». Водночас категорія «публічна влада» продовжує залишатися більше доктринальною, й попри відповідні рекомендації Венеціанської комісії, законодавець не поспішає розширювати сфери застосування цього терміна і давати його визначення чи тлумачення в законодавстві.

Слід зазначити, що взаємодія державної влади і місцевого самоврядування, в першу чергу, базується на положеннях статей 5, 7 та 38 Конституції України, згідно з якими, по-перше, здійснення народом влади не тільки через органи державної влади, а й через органи місцевого самоврядування, по-друге, держава виступає гарантом місцевого самоврядування, по-третє, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби [1]. Дані положення свідчать про автономність місцевого самоврядування, що обумовлюється його особливим місцем у механізмі соціального управління, його подвійною природою, а саме – з одного боку, як форми публічної влади, а з іншого – як інституту громадянського суспільства [2, с. 90, 96].

Будучи самостійними видами публічної влади, державна і місцева влада мають особливості, що їх об'єднують і принципово відрізняють. Ознаками, що об'єднують є: по-перше, зазначені органи влади організовані за територіальною ознакою; по-друге, органи державної влади і місцевого самоврядування наділені правом здійснювати владні повноваження; по-третє, тільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право введення і збору податків і самостійного формування бюджету; по-четверте, державна влада і місцеве самоврядування мають право приймати в межах своєї компетенції нормативно-правові акти.

Крім ознак що об'єднують, існують і відмінні ознаки державної і місцевої влади. Так, вчені справедливо зазначають, що положення про рівноправність державної і місцевої влади сформовано не цілком коректно, оскільки ці форми влади не можуть бути рівноправні. Державну владу відрізняє така ознака, як суверенність, і, крім того, сфери дії цієї влади різні: державна влада поширюється на всю територію держави, а місцева влада в кожному конкретному випадку обмежена територією окремого муніципального утворення.

Варто наголосити, що Конституція нашої держави регулює найбільш фундаментальні, стійкі відносини місцевого самоврядування і державної влади, що мають довготривалий характер, однак реальний стан справ свідчить про те, що вони не завжди здійснюються в рамках зазначених конституційних положень. Нажаль, на практиці досить часто можна спостерігати випадки неправомірного втручання органів державної влади та їх посадових осіб у вирішення питань, які належать до компетенції місцевого самоврядування. Тому науковці наголошують на необхідності прийняття Закону України «Про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні», який би комплексно регламентував різні аспекти такої

взаємодії, зокрема встановлював загальні принципи, підстави, форми, межі взаємодії [3, с. 165-166]. Поряд з цим, у ньому може бути визначено предмети відання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, питання, які потребують їх спільного вирішення, порядок наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями.

Отже, на сучасному етапі розвитку органи держави та органи місцевого самоврядування є взаємодіючими структурами, що забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування суспільства як певним чином організованої соціальної системи. Державна влада, будучи різновидом публічної влади, здійснює владні повноваження від імені народу безпосередньо, а також від імені державних органів і посадових осіб на основі верховенства закону, включаючи можливість легітимного примусу. Наявність особливого – місцевого рівня самоврядування, а також специфічної сфери суспільних відносин, пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення, дозволяє в певному сенсі відокремити місцеве самоврядування від держави, виділивши його в самостійне утворення з унікальною природою, в результаті спостерігається феномен інституціоналізації взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в механізмі публічної влади. І, як показує світовий досвід, ефективної взаємодії можна досягти лише тоді, коли система місцевого самоврядування буде не «нижчою ланкою» органів державної влади у їхній ієрархії або їх «додатком», а цілком рівноправним інститутом в механізмі публічної влади. Функціональні особливості, форми і методи діяльності публічної влади, взаємовідносини між собою та іншими структурними ланками повинні повноцінно функціонувати в державі в різних сферах суспільного життя, забезпечувати інтереси держави заради блага суспільства. Необхідний перехід до нового розуміння питання інституціоналізації взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в механізмі публічної влади, які за своїм змістом будуть спрямовані на надання державних і громадських послуг, необхідний перерозподіл функцій і повноважень на основі реалізації принципів децентралізації та деконцентрації.

#### Література:

1. Конституція України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР (з наст. змін.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
2. *Любченко П. М.* Муніципальне право України: навч. посіб. Х. : Вид-во «ФІНН», 2012. 496 с.
3. *Фролов О. О.* Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації: монографія. Х. : Юрайт, 2014. 192 с.



**Хеленюк Світлана Юрївна,**  
студентка курсу магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

#### МИТНА ДЕКЛАРАЦІЯ: ПОНЯТТЯ ТА ТИПИ

Митна декларація – заява встановленої форми, в якій особою зазначено митну процедуру, що підлягає застосуванню до товарів, та передбачені законодавством точні відомості про товари, умови і способи їх переміщення через митний кордон України та щодо нарахування митних платежів, необхідних для застосування цієї процедури.

Декларування може здійснюватись у письмовій формі і можуть використовуватися як електронні документи, так і документи на паперовому носії або їх електронні (скановані) копії, засвідчені електронним цифровим підписом декларанта або уповноваженої ним особи.

Електронне декларування здійснюється з використанням електронної митної декларації, засвідченої електронним цифровим підписом, та інших електронних документів або їх реквізитів у встановлених законом випадках, а також електронних (сканованих) копій паперових документів, засвідчених електронним цифровим підписом декларанта або уповноваженої ним особи [1].

Виділяють такі типи митних декларацій:

1. Митна декларація, заповнена у звичайному порядку - містить обсяг відомостей (даних), достатній для завершення митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення у заявлений митний режим.

2. Попередня митна декларація - подається до ввезення в Україну товарів, транспортних засобів комерційного призначення (у тому числі з метою транзиту) або після їх ввезення, якщо ці товари, транспортні засоби перебувають на території пункту пропуску через державний кордон України. Подається декларантом або уповноваженою ним особою органу доходів і зборів, в зоні діяльності якого товари, транспортні засоби комерційного призначення будуть пред'явлені для митного оформлення, з метою проведення аналізу ризиків та прискорення виконання митних формальностей.

При ввезенні на митну територію України підакцизних товарів подання попередньої митної декларації, доставка та пред'явлення цих товарів органу доходів і зборів, яким оформлена така попередня митна декларація, є обов'язковими. Ввезення товару на територію України за попередньою митною декларацією дозволяється протягом 30 днів з дати її оформлення органом доходів і зборів.

Особливості застосування попередньої декларації полягають:

По-перше, у визначенні права декларанта попередньо заявити митному органу про намір особи, якою він у встановленому порядку уповноважений, здійснити ввезення та декларування товарів і транспортних засобів.

По-друге, попередня декларація передбачає внесення (до або на момент її прийняття митним органом) платежів, які підлягають сплаті при ввезенні на митну територію України [2].

3. Тимчасова митна декларація подається у випадках якщо декларант або уповноважена ним особа не володіє точними відомостями про характеристики товарів, необхідні для заповнення митної декларації у звичайному порядку, за умови, що вона містить дані, достатні для поміщення їх у заявлений митний режим, та під зобов'язання про подання додаткової декларації у строк не більше 45 днів з дати оформлення тимчасової митної декларації. Якщо під час митного оформлення товарів за тимчасовою митною декларацією органом доходів і зборів бралися проби (зразки) цих товарів для проведення їх дослідження (аналізу, експертизи) і рішення органу доходів і зборів за результатами такого дослідження (аналізу, експертизи) не може бути прийнято у 30-денний строк з дня оформлення тимчасової митної декларації, цей строк продовжується органом доходів і зборів, але не більше ніж на 15 днів.

4. Періодична митна декларація - може подаватися на регулярне переміщення через митний кордон України товарів однією і тією ж особою на одних і тих же умовах та підставах протягом не більше 180 днів та під зобов'язання про подання додаткової декларації на товари, переміщені за періодичною митною декларацією протягом попереднього календарного місяця, у порядку та на умовах, встановлених Кабінетом Міністрів України.



При ввезенні товарів, транспортних засобів комерційного призначення в Україну, у тому числі з метою транзиту, періодична митна декларація використовується замість попередньої митної декларації.

До 15 числа місяця, що настає за кожним календарним місяцем переміщення товарів через митний кордон України за періодичною митною декларацією, декларант або уповноважена ним особа зобов'язані: подати додаткову декларацію (додаткові декларації) із зазначенням точних відомостей про товари, переміщені через митний кордон України за періодичною митною декларацією відповідно до заявленого митного режиму протягом відповідного календарного місяця; подати передбачені законодавством документи, необхідні для здійснення митного оформлення товарів, крім документів, поданих разом з періодичною митною декларацією; сплатити митні платежі, що справляються під час переміщення або у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України [3].

5. Додаткова декларація. У разі подання попередньої, тимчасової або періодичної митної декларації декларант або уповноважена ним особа повинні подати органу доходів і зборів додаткову декларацію, яка містить точні відомості про товари, задекларовані за попередньою, тимчасовою або періодичною митною декларацією, що подавалися б у разі декларування цих товарів за митною декларацією, заповненою у звичайному порядку.

Додаткова декларація подається до відповідного органу доходів і зборів, яким була оформлена відповідна попередня, тимчасова або періодична митна декларація.

Щодо правильності заповнення декларації, декларація має містити точні відомості про товар. Стаття 485 МКУ передбачає відповідальність за дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів.

Аналіз суддями ВСУ диспозиції цієї статті свідчить що дії, передбаченні в статті які становлять об'єктивну сторону злочину, можуть бути вчиненні як умисно так і з необережності. Протилежний висновок суду про те що суб'єктивна сторона злочину можлива лише у формі умислу є безпідставним, оскільки особа, відповідальна за це правопорушення може прямо і не бажати настання відповідної мети, проте повинна усвідомлювати можливість настання наслідків. Однак таке тлумачення суддів не відповідає положенням теорії права [4]. Але можна сказати, що якщо у даній статті передбачена мета вчинення правопорушення (неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру) то дані дії можуть вчинятись лише у формі умислу.

Отже, митна декларація – це документ в якій зазначається митна процедура, що підлягає застосуванню до товарів, та точні відомості про товари, умови і способи їх переміщення через митний кордон України.

#### Література:

1. Митний кодекс України від 13.03.2012. 4495-VI -ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
2. Попередня митна декларація URL : <https://studfiles.net/preview/5651302/page:2/>
3. Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 450. URL : <http://sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/62451.html>
4. Аналіз практики ВСУ щодо форми вини правопорушення, передбаченого ст. 485 МКУ. URL : <http://kmp.ua/uk/analytics/court-practice/the-supreme-court-our-expectations-are-not-justified/>



**Хрідочкін Андрій Вікторович,**  
*завідувач кафедри загально-правових дисциплін  
Дніпровського гуманітарного університету, кандидат історичних наук, доцент*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВІТЧИЗНЯНОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

Дослідження публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності потребує в першу чергу визначення, як змісту та особливостей публічного адміністрування, специфіки його прояву у сфері інтелектуальної власності для виявлення адекватного даній сфері та узгодженого з її категоріальним апаратом галузевого розуміння публічного адміністрування, так і розкриття особливостей такого соціального феномену, як інтелектуальна власність. На нашу думку, вирішення цього завдання слід розпочати з уточнення теоретико-методологічних засад дослідження змісту дефініції «публічне адміністрування», її місця у категоріальному апараті юриспруденції та співвідношення з більш широко вживаним поняттям «державне управління». Справа в тому, що «публічне» і «державне» розрізняються як за своїми кількісними, так і за якісними характеристиками. Їх перша відмінність виявляється вже під час етимологічного порівняння цих категорій і полягає у традиційно існуючому судженні про відносно більший обсяг поняття «публічний». Зокрема, вітчизняною наукою адміністративного права широко використовується саме категорія «публічної служби» а її запровадження було обумовлено необхідністю комплексного підходу до вивчення державної і муніципальної служби, маючих спільну мету, соціальну природу та ідентичні організаційно-процедурні механізми.

Державно-управлінський вплив за радянського періоду вітчизняної історії здійснювався переважно з використанням методу адміністративних приписів та прямого розпорядництва у більшості сфер суспільних відносин. Проголошення незалежності України створило можливість визначення принципово нових векторів розвитку країни, у тому числі й спрямованістю на становлення ринкових відносин та лібералізацію соціально-культурних галузей, впорядковуючий вплив публічних інституцій в яких вже не міг надалі зберігатися в контексті радянської моделі державного управління. Це призвело до доктринального обґрунтування та поширеного використання терміна «державне регулювання». Останній був покликаний відобразити організуючий характер підзаконної владної діяльності, метою якої стало врегулювання загальних засад існування тієї або іншої сфери, діяльності в ній, забезпечення її стабільності, безпечності та конкурентоздатності, залишаючи інші аспекти на розсуд приватних суб'єктів. Імперативність в урядуванні була значно зменшеною, але значно поширилося застосування непрямих методів управління, що забезпечували досягнення бажаних результатів через вплив не поведінку, а на інтереси. На думку окремих дослідників, державне регулювання надає суб'єктам можливість вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, спрямованого передусім на об'єднання та координацію зусиль людей, державних органів, установ, підприємств і організацій різних форм власності з метою вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного і соціального характеру [1].

Що ж стосується публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності, то воно, не дивлячись на свою актуальність, на жаль, все ще залишається тією проблемою, до вирішення якої вітчизняна наука адміністративного права фактично не приступила. На сьогоднішній день існують лише нечисленні окремі публікації що торкаються даної проблеми в цілому або розкривають окремі його аспекти. Хоча, водночас, такі питання, як «управління інтелектуальною власністю» [2, с. 87], «адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері інтелектуальної

власності» [3, с. 93], «менеджмент інтелектуальної власності» [4, с. 13] тощо активно розробляються вітчизняною наукою. Свою роль відіграє і активна трансформація сфери охорони інтелектуальної власності, не завершеність цього процесу на сьогодні. Крім того, для розкриття особливостей публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності, принципове значення має своєрідність такого суспільного феномену, як інтелектуальна власність.

Розкриваючи особливості застосування терміна «адміністрування» у сфері інтелектуальної власності ми наголошуємо, що він інколи застосовується лише як засіб характеристики справляння зборів за надання адміністративних послуг суб'єктами правової охорони інтелектуальної власності, будучи адаптованим з понятійно-категоріальним апаратом податкового права. В останньому випадку використовується поняття «податкове адміністрування», що тривалий час тяжіло до інструментального підходу та було спрямованим лише на характеристику процедур із сплати податків та зборів. Разом з тим, сьогодні можна, на наше переконання, констатувати певну зміну парадигми у напрямку до більш розширеного підходу. Так, у п. п. 14.1.1-1 п. 14.1 ст. 14 чинного Податкового кодексу України міститься наступна дефініція: адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску є сукупністю рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом [5]. Тому, адміністрування зборів суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері інтелектуальної власності не є лише примусовою та контрольною діяльністю. У такому контексті слід розцінювати як відступ від об'єктивної правової дійсності випадки збереження інструментального підходу та визначення адміністрування у сфері, що досліджується, як сукупності норм (правил), методів, прийомів і засобів, за допомогою яких уповноважені суб'єкти здійснюють управлінську діяльність у сфері інтелектуальної власності, спрямовану на контроль за дотриманням встановлених норм, за правильністю і своєчасністю сплати зборів, стягнення яких передбачено законодавством. Тобто, «публічне адміністрування» у сфері інтелектуальної власності виявляється тим найбільш влучним загальним терміном, який позначає діяльність відповідних владних суб'єктів щодо реалізації ними своїх повноважень у цій сфері з метою забезпечення публічних інтересів.

Таким чином, використання поняття «публічне адміністрування», порівняно з дефініцією «державне управління» для характеристики реалізації владних повноважень у сфері інтелектуальної власності додає нові кількісні та якісні властивості діяльності відповідних суб'єктів і дозволяє констатувати її спрямованість на досягнення публічного інтересу в процесі гласної взаємодії з громадянським суспільством, забезпечуючи при цьому комплексне пізнання розпорядчих, сервісних, юрисдикційних та інформаційно-консультативних заходів, здійснюваних владними суб'єктами у межах своїх повноважень.

### Література:

1. *Паризький І. В.* Державне управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України : монографія. Київ : ВНЗ «Національна академія управління», 2017. 342 с.; *Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти* : монографія / Березовська С. В. та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Нестеренко. Одеса : Гельветика, 2017. 527 с.; *Петков В. П., Торяник В. М.* Менеджмент у державному управлінні : навч. посіб. / за заг. ред. О. В. Негодченка. Дніпро : Гельветика, 2017. 403 с.
2. *Семенова В. Г.* Управління комерціалізацією інтелектуальної власності підприємств. *Інноваційна економіка*. 2015. № 3. С. 86-93.

3. Михальський О. О. Правові засади протидії правопорушенням в сфері інтелектуальної власності в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 3. С. 93-98.

4. Литвинчук І. Л. Наукова школа менеджменту інтелектуальної власності в агроекономічних дослідженнях. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 11. С. 8-22.

5. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.



**Цап Георгіна Анатоліївна,**

*студентка магістратури факультету управління фінансами та бізнесу*

*Львівського національного університету імені Івана Франка*

**Герасименко Олена Вікторівна,**

*доцент кафедри економіки та менеджменту факультету управління фінансами та бізнесу Львівського національного університету імені Івана Франка,*

*кандидат економічних наук, доцент*

## **ЗОВНІШНІ ІНВЕСТИЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ РАЙОНІВ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

Інвестиційна діяльність – це сукупна діяльність, яка полягає у вкладенні грошових коштів та інших цінностей в сучасні проекти, а також забезпечення отримання прибутку та повернення вкладених коштів – з одного боку, і як важливий елемент розвитку економіки – з іншого. В умовах економічної та політичної кризи, які негативно впливають на українську економіку, збільшення обсягів і підвищення ефективності інвестицій стають найважливішими чинниками економічного розвитку. Одним із напрямків підвищення ефективності інвестицій є врахування територіальних особливостей інвестиційної діяльності регіонів. Саме тому розробленню та реалізації механізмів впровадження інвестиційної діяльності на регіональному рівні відводиться важливе місце серед інших напрямків регіональних досліджень [3].

Сьогоднішнє економічне становище різних регіонів України має власне історичне, географічне, природно-ресурсне та виробничо-господарське коріння. В умовах загальної економічної кризи яскраво проявилися відмінності в рівнях відтворювального потенціалу регіонів (природних ресурсів, виробничих потужностей, робочої сили, густоти транспортних артерій). У результаті цього інвестиційні процеси однієї частини регіонів опинилися в стані деградації, а в іншій частині акумулюється головна маса інвестицій і відбувається основний інвестиційний оборот.

Важливим джерелом залучення інвестицій в регіональну економіку та ключовим об'єктом публічного управління є іноземні інвестиції. В Закарпатській області завдяки іноземним інвестиціям відбувається зростання всіх соціально-економічних показників. Покращується інфраструктура області, зростає конкуренція на ринку праці, відбувається зростання економічних показників.

За даними головного управління статистики у 1994-2017 рр. в Закарпатську область залучено 328,4 млн. дол. США прямих іноземних інвестицій. У розрахунку на одну особу це майже 261,5 дол. США [2]. Динаміку залучення прямих іноземних інвестицій в економіку Закарпаття представлено у таблиці 1. З даних таблиці випливає, що у 2014 році, в порівнянні з 2013 роком відбулось різке зменшення надходжень іноземних інвестицій. Це спричинено політичною ситуацією, яка склалася в Україні,

початком військових дій на сході нашої держави та різкою девальвацією національної валюти.

Таблиця 1

## Динаміка залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ) у Закарпатську область [2]

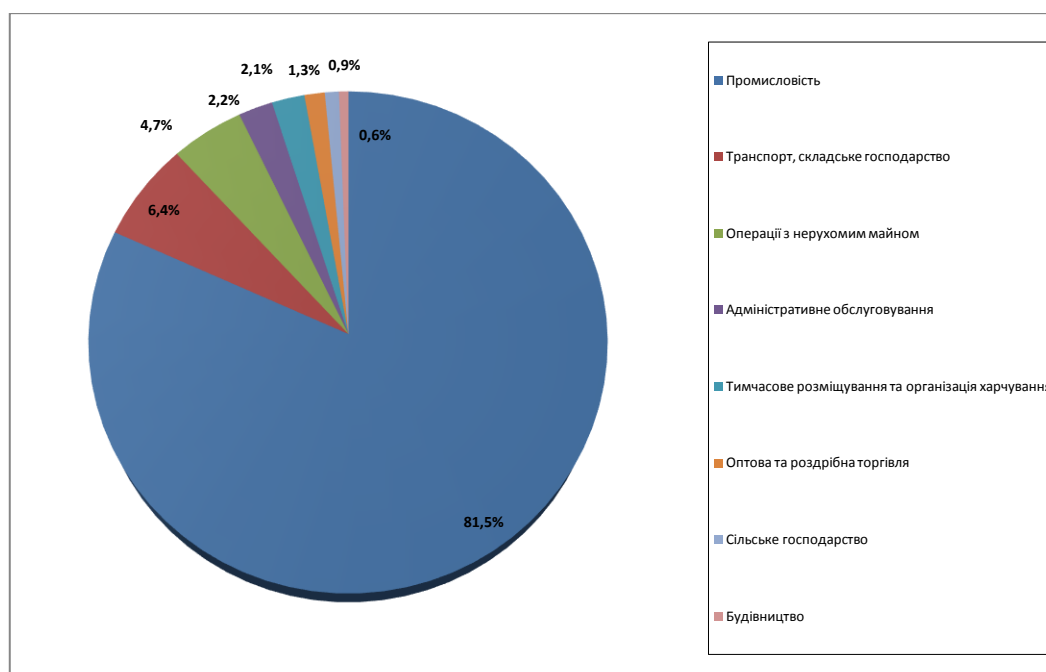
Роки	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Обсяг ПІІ, млн. дол. США	30,4	59,9	65,1	19,7	16,1	23,9	19,6

Після низки подій, які мали місце в історії України у 2014 році, інвестори зменшили вливання коштів не тільки в Закарпатську область, а і в інші регіони також. Наша країна стала менш привабливою для інвестицій. Щоб спонукати іноземних інвесторів і надалі інвестувати в конкретний регіон, потрібно покращувати інвестиційний клімат та робити регіон більш привабливим для інвестицій.

На інвестиційну привабливість впливають такі макроекономічні показники як [1]:

- регіональний валовий продукт;
- коефіцієнт покриття експортом імпорту;
- рівень безробіття;
- зміна прибутку підприємств;
- зміна інвестицій в основний капітал.

Найбільш привабливою галуззю для залучення інвестицій в Закарпатській області є промисловість – 81,5% від загальної кількості (рис. 1). Це є позитивним показником для області в цілому та її районів зокрема. Велика кількість підприємств з іноземними інвестиціями підвищує конкуренцію на ринку праці, покращує економічні показники районів, збільшує регіональний валовий продукт.



**Рис.1. Структура залучених іноземних інвестицій у Закарпатській області за видами економічної діяльності станом на 01.01.2018р. [2]**

Протягом 2018 року промисловими підприємствами з іноземними інвестиціями було реалізовано промислової продукції на суму 13,9 млрд. грн., що становить майже

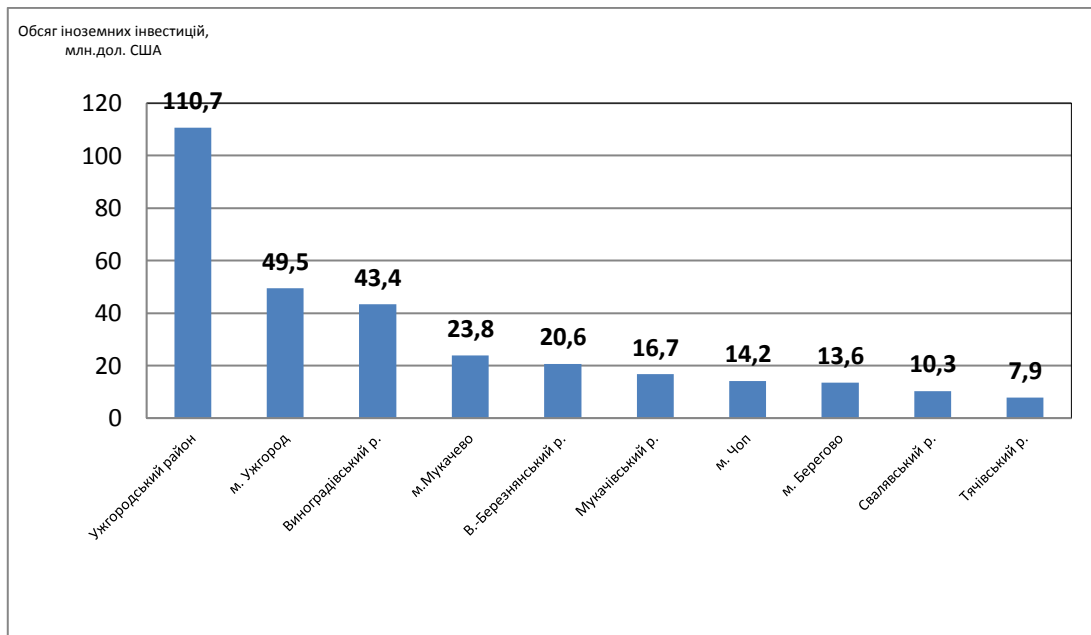
67,0 % загального обсягу реалізованої продукції Закарпатської області (20,8 млрд. грн.) [2].

Підприємствами, які залучили найбільше іноземних інвестицій, є:

- ТОВ «Ядзакі Україна» (виробництво електроустаткування до двигунів);
- ТОВ «Гроклін Карпати» (пошиття верху автомобільних сидінь);
- ТОВ «Джейбіл Сьоркіт Юкрейн-Лімітед» (виробництво електроустаткування до двигунів);
- ТОВ «Бліцарт продукціон» (виробництво лиж).
- ТОВ «Фішер-Мукачево» (виробництво лиж).

Саме ці підприємства і є найбільшими в області за кількістю реалізованої продукції, вони є найбільшими роботодавцями та найбільшими платниками податків, що дозволяє наповнювати бюджет районів та області. Ці фактори спричинюють соціально-економічний розвиток Закарпатської області.

Розглядаючи графік залучення іноземних інвестицій у райони та міста Закарпатської області (рис. 2), можна побачити, що в Ужгородський район інвестовано 110,7 млн. доларів США, що складає 33,7% інвестованих коштів від загальної кількості. Саме в Ужгородському районі зосереджені найбільші промислові підприємства Закарпатської області, що і спричинило такі показники. Для порівняння в Мукачівський район інвестовано 16,7 млн. доларів США, що складає лише 5,1% від загальної кількості іноземних інвестицій, що в 7 разів менше ніж в Ужгородському районі.



**Рис. 2. Найбільші обсяги іноземного інвестування у розрізі районів та міст Закарпатської області станом на 01.01.2018 року [2]**

З огляду на провідну роль інвестиційної діяльності в забезпеченні стійкого економічного зростання, слід зосередити увагу на вплив зовнішніх інвестицій на регіональну економіку. Обґрунтування стратегії розвитку, гнучке управління місцевими важелями активізації інвестиційних надходжень дозволить у досить короткий термін підвищити темпи розвитку Закарпатської області в цілому та окремих її районів.

#### Література:

1. Бутко М., Зеленський С., Акименко О. Сучасна проблематика оцінки інвестиційної привабливості регіону. *Економіка України*. 2005. № 11. С. 30-37.

2. Головне управління статистики в Закарпатській області. URL : <http://www.uz.ukrstat.gov.ua>.

3. Качаєв Ю. Д. Територіальні особливості інвестиційно-інноваційного розвитку регіонів України. *Часопис соц.-економ. геог.*: міжрегіональний зб. наук. праць. Харків, ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2007. Вип. 3(2). С. 190-198.



**Чудик-Білоусова Надія Іванівна,**  
*професор кафедри трудового, земельного та господарського права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

### **ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СТОРОНА ДОГОВОРУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ**

Однією з форм соціального забезпечення надання соціальних послуг стало соціальне замовлення, тобто комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на вирішення соціальних проблем. Замовлення ґрунтується виключно на договірних відносинах між замовником та виконавцем. Відповідно недержавний сектор надання соціальних послуг поступово не лише стає рівноцінним партнером держави у впровадженні ефективної державної соціальної політики, але й дозволяє організувати на місцевому рівні постійну співпрацю, покращення взаємодії між отримувачами та постачальниками соціальних послуг і механізмом підвищення їх якості.

Під соціальним замовленням слід розуміти договірні відносини (укладання договору) між об'єднаною територіальною громадою (замовником) і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги (виконавцем) щодо надання їх особам, які перебувають у складній життєвій ситуації за рахунок коштів громади (бюджету) на основі проведення відкритого конкурсного відбору. Важливою умовою ефективного функціонування механізму соціального замовлення є делегування державою недержавним суб'єктам, що надають соціальні послуги, повноважень і ресурсів в обсягах, достатніх для реалізації визначених договором завдань, покладання на останніх відповідних обов'язків і відповідальності, а також здійснення моніторингу і контролю за якістю цих послуг.

Предметом договору соціального замовлення є надання послуг або виконання робіт на користь визначених органами публічної влади бенефіціарів [1, с. 60]. На об'єднані територіальні громади покладено обов'язок щодо укладення договорів з соціального замовлення соціальних послуг у недержавних організаціях [2] з урахуванням потреб населення у таких послугах [3] шляхом виявлення та аналіз потреби осіб, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, або соціальної групи у соціальних послугах; визначення пріоритетів щодо організації надання соціальних послуг; розробка програм розвитку системи надання соціальних послуг на рівні громади. Надавачі соціальних послуг повинні відповідати визначеним законодавством критеріям [4].

Порядок здійснення соціального замовлення [5] визначив механізм формування, виконання і фінансування соціального замовлення, що надається недержавними суб'єктами, за рахунок бюджетних коштів та порядок організації і проведення конкурсів із залучення таких коштів. Воно здійснюється у три етапи: формування замовлення (визначення потреб населення у послугах); виконання замовлення (розробка завдання на виконання замовлення; організація та проведення конкурсу; укладення договору та його

виконання; здійснення контролю за виконанням соціального замовлення, що включає, оцінювання якості наданих соціальних послуг, подання звітності). Першочергове значення на першому етапі полягає у визначенні пріоритетних напрямків, у яких доцільно використовувати механізм замовлення, задля підвищення якості планування бюджетних видатків у сфері соціального захисту, а також підвищення якості та ефективності надання послуг.

Ініціаторами вирішення потреби наданням соціальних послуг за допомогою соціального замовлення є територіальна громада [6, с. 18], яка як замовник зобов'язана визначити потребу та можливі джерела їх забезпечення. Пропозиції виконавця мають містити можливі напрямки її вирішення, передбачуваний перелік заходів, можливі терміни їх реалізації. Ініціатор також зобов'язаний дати попередню оцінку соціально-економічної ефективності та наслідків реалізації програми. Прийняття замовником послуг, яким є громада як розпорядник бюджетних коштів та на яку покладається обов'язок з організації їх надання [7], рішення про проведення конкурсу є початком другого етапу реалізації механізму соціального замовлення.

Замовник послуг протягом встановленого строку забезпечує оприлюднення оголошення про проведення конкурсу. Розгляд конкурсних пропозицій та визначення виконавця замовлення здійснюється на конкурсній основі створеною при громаді постійно діючою конкурсною комісією, яка оцінює конкурсні пропозиції за визначеними критеріями [7]. Переможець конкурсу отримує статус виконавця замовлення, заключає із замовником соціальний контракт (договір), який підписується обома сторонами, з наступним узгодженням (візуванням) договору головою конкурсної комісії. Такий договір є формою доручення, що дає замовник (громада) виконавцю (некомерційній організації) на виконання завдань, визначених договором. Предметом договору соціального замовлення фактично є соціальні послуги, сформовані замовником у вигляді певного технічного завдання, яке включає конкретні параметри, очікувані результати та максимальну їх вартість, яка розраховується відповідно до законодавства [8, с. 4].

Отже, договір соціального замовлення укладається лише на тих умовах, які відповідають умовам конкурсу та конкурсній пропозиції його виконавця. У договорі обов'язково повинні бути вказані: перелік соціальних послуг, їх обсяг, зміст, вимоги до якості, строк надання; соціальні групи та/або окремі категорії осіб, які мають право на їх отримання відповідно до умов договору, та їх чисельність (гранична чисельність); зміст і строк передачі виконавцю замовлення інформації про отримувачів, тобто осіб-потенційних отримувачів послуг, із обов'язковим зазначенням місця їх проживання, складної життєвої обставини; прав, обов'язків та відповідальності сторін договору; вартість надання кожної із соціальних послуг (обрахунок, виходячи з вартості надання соціальної послуги одному отримувачу протягом одного дня (однієї людино-години) та обсягу послуг у межах обсягів, установлених стандартами їх надання або пріоритетами соціального замовлення; строк подання звітності про надані послуги; порядок подання інформації з питань виконання договору та внесення змін до договору соціального замовлення та припинення його дії [7].

Соціальні послуги, які надаються через систему замовлення, фінансуються з бюджету громади [9, с. 4]. Замовник виділяє виконавцю попереднє фінансування, надає йому в користування майно та об'єкти нерухомості, потрібні для його виконання. Тому важливим завданням замовника на третьому етапі реалізації механізму замовлення є забезпечення контролю за виконанням соціального замовлення [8, с. 6]. Моніторинг може проводитися регулярно, періодично або вибірково (опитування отримувачів, відвідування місць реалізації замовлення, аналіз проміжних звітів). Замовник послуг здійснює контроль без втручання в діяльність виконавця замовлення, має право надсилати йому письмові запити про подання інформації та/або документів, пов'язаних з виконанням замовлення.



Якщо результати виконаних робіт за кількісними та якісними характеристиками відповідають умовам договору, замовником і виконавцем оформляються підсумковий звіт про виконання соціального замовлення та Акт здачі-приймання виконаних робіт, який підписується представниками суб'єктів замовлення. У підсумковому звіті про виконання замовлення виконавцю доцільно деталізувати перелік виконаних робіт та наданих послуг, суму коштів, яка була використана виконавцем з метою соціального замовлення, економічного та соціального ефекту від реалізації соціального замовлення, а також соціальні проблеми, які залишилися невирішеними або були виявлені в ході виконання проекту. Порядок проведення моніторингу та оцінки якості надання соціальних послуг зокрема і за договором соціального замовлення передбачає не лише систематичний збір, але й обробку статистичних, адміністративних, оперативних даних з метою визначення відповідності як державним стандартам, наданих за договором соціального замовлення послуг, так і потребам їх отримувача, забезпечення надання якісних соціальних послуг, планування подальшої роботи розвитку системи надання послуг, формування державної політики у сфері надання соціальних послуг [10].

Тому в сучасних умовах доцільною є розробка і реалізація методики оцінювання бюджетних потреб громади в умовах децентралізації, яка б давала можливість враховувати фактичну вартість соціальної послуги [11, с. 53]. Для усунення непорозумінь та неточностей при укладенні та оформленні договору доцільно затвердити форму примірного договору на виконання соціального замовлення, що сприятиме водночас не лише належному оформленню договірних відносин, але й покращуватиме роботу територіальних громад з укладення договорів соціального замовлення заради подолання чи пом'якшення наслідків складної життєвої ситуації осіб, які їх потребують та забезпечуватиме ефективність їх надання.

#### Література:

1. *Кулі-Іванченко К. К.* Конституційно-правова характеристика предмета договору на соціального замовлення органів місцевого самоврядування за колом осіб. *Порівняльно-аналітичне право.* 2016. № 3. С. 57–60.
2. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення : наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 р. № 26. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/hoiyyJ>.
3. Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах : наказ Міністерства соціальної політики України від 20.01.2014 р. № 28, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 07.02.2014 р. за № 253/25030. *Офіційний вісник України.* 2014. № 16. Стор. 173. Ст. 499.
4. Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги : затв постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 р. № 1039. *Урядовий кур'єр.* 2012. № 242. 29 грудня.
5. Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 р. № 324. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://goo.gl/oRpKX8>.
6. Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крупника. Одеса : Євродрук, 2011. 156 с.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України.* 2010. № 84. Ст. 2945.
8. *Дубич К. В.* Сучасна система надання соціальних послуг України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 3. URL : <https://goo.gl/i7Bftc>.

9. Дубич К. В. Соціальне замовлення — ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL : <https://goo.gl/pDQ3n9>.

10. Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг : наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2013 р. № 904. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/UyB7jN>.

11. Котляревський Я. В., Павлюк К. В., Степанова О. В. Розвиток механізмів надання соціальних послуг в умовах децентралізації в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2015. № 4 (73). С. 42–55.



**Чумак Любов Валеріївна,**  
студентка магістратури юридичного факультету  
Хмельницького університету управління та права

### **ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Житлово-комунальне господарство – галузь соціальної сфери регіональної економіки, яка створює умови щодо діяльності з обслуговування матеріально-побутових потреб населення за місцем проживання. До завдань цієї галузі належить забезпечення потреб людей у житлі, воді, теплі, енергоресурсами, організація утилізації відходів життєдіяльності, надання транспортних послуг населенню в межах населеного пункту. Рівень розвитку житлово-комунального господарства характеризує якість життя та нормального існування кожної людини [1].

Куц О.Є. доводить, що житлово-комунальне господарство – це одна з найбільш важливих соціальних галузей, котру складає широка мережа підприємств, установ та організацій, діяльність яких спрямована на виконання виробничих і невиробничих функцій, пов'язаних з належним рівнем життєдіяльності людей, шляхом забезпечення населення адміністративно-територіальних одиниць необхідними ресурсами та надання широкого спектру послуг щодо належного утримання житла, рівня благоустрою населених пунктів та розвитком відповідної інфраструктури. Наголошено, що динаміка подальшого розвитку житлово-комунального господарства пов'язана з формуванням та реалізацією ефективної державної політики в цій сфері. Державна політика у ЖКГ – це невід'ємна складова внутрішньої політики держави, що обумовлена конкретними цілями і ґрунтується на певних принципах, визначає зміст діяльності держави і її компетентних органів у сфері житлово-комунального господарства, має чітке правове оформлення і потребує відповідного економічного, науково-технічного та правового забезпечення [2, с. 9]. Як зазначає Ганєва О. М., житлово-комунальне господарство - сукупність галузей і видів діяльності, покликаних обслуговувати першочергові потреби населення. Будучи однією із найбільших галузей господарства будь-якої країни, житлово-комунальне господарство покликано виконувати важливе завдання – здійснювати безперервне забезпечення населення комунальними послугами, необхідними для життя й діяльності кожної людини, а також забезпечення нормальними умовами роботи всіх підприємств [3, с. 236]. На думку Панасенко І.О., житлово-комунальне господарство – складна ієрархічна система, яка об'єднує чимало окремих підсистем: а) житлового господарства, б) санітарно-технічну (водоводи, каналізація, підприємства по очищенню міст), в) енергетичну (електростанції, котельні, теплові, електричні й газові мережі), г)

транспортну (тролейбуси, трамваї), д) об'єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні та ін.), е) інфраструктуру обслуговування житла, ж) збір і переробка сміття тощо, що функціонують як на макрорівні, так і на рівні окремих регіонів [4].

Зважаючи на значення досліджуваної галузі, стає очевидною і потреба в здійсненні належного управління та контролю у сфері житлово-комунального господарства. Крім того, на сьогодні надзвичайно актуальним є і реформування житлово-комунального господарства. Буханевич О. М. наголошує, що житлово-комунальне господарство належить до сфери управління органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому, участь держави полягає в нормативному регулюванні, координації, контролі й забезпеченні прав й законних інтересів суб'єктів управління, визначенні пріоритетів в структурній політиці, ліцензуванні, реєстрації тощо. Являючись об'єктом правового регулювання, житлово-комунальне господарство складається з комплексу галузей й видів діяльності, що забезпечують життєво необхідні потреби споживачів. На відміну від попередніх досліджень науковець розглядає житлово-комунальне господарство як сукупність підприємств та організацій, які забезпечують обслуговування та утримання житлового фонду (управління будинками, житлово-експлуатаційні контори, ремонтно-будівельні управління) та надають комунальні послуги. За результатами аналізу наукової літератури було визначено основні характеристики житлово-комунального господарства: житлово-комунальне господарство відрізняється від інших галузей перш за все характером виробництва і реалізації. Його підприємства виробляють в основному неоднорідну продукцію (послуги); житлово-комунальне господарство надає переважно послуги, а не виробляє товари, а отже, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури; житлово-комунальне господарство забезпечує життєдіяльність міського та сільського населення, оскільки в менш розвиненій і складній формі воно наявне і в сільських населених пунктах; комплексність галузі характеризується великою кількістю підгалузей, що входять до її складу [5, с. 8-9].

Отже, слід розглядати житлово-комунальне господарство саме як об'єкт публічного управління, адже, зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, *житлово-комунального господарства*, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю *у сфері житлово-комунального господарства*, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива [6]. Разом з тим, повноваження місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади в галузі містобудування, *житлово-комунального господарства*, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку передбачені у ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7]. Так, місцева державна адміністрація:

- забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування незалежно від форм власності;

- організовує роботу з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування населення;

- здійснює заходи щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов та ін.

Проте управління у сфері житлово-комунального господарства здійснюється не лише органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування, оскільки ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] визначає **повноваження в галузі житлово-комунального господарства**, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку. Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

– управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

– облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

– сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;

– встановлення нормативів (норм) споживання комунальних послуг у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України та ін.;

б) делеговані повноваження:

– здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

– здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

– облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням;

– облік нежилых приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади та ін.

Отже, державне регулювання житлово-комунального господарства базується на таких основних засобах впливу на ринок, як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загальнодержавні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих граничних і вільних цін, індексування цін, встановлення єдиної тарифної системи та ін. [4]. Житлово-комунальне господарство є об'єктом публічного управління та потребує комплексного правового регулювання, а чинне законодавство слід вдосконалювати для належного задоволення потреб суспільства у цій сфері.

### Література:

1. *Зінь Е.А.* Регіональна економіка : підручник. К.: «ВД «Професіонал», 2007. 528 с. URL : [http://shinst.sumdu.edu.ua/doc/ep/Reg\\_ekonomika\\_01.pdf](http://shinst.sumdu.edu.ua/doc/ep/Reg_ekonomika_01.pdf)
2. *Куц О. Є.* Адміністративно-правове регулювання у сфері житлово-комунального господарства України в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 19 с.
3. *Ганєва О. М.* Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління.* 2010. Вип. 2. С. 239-247. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2010\\_2\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_2_30)
4. *Панасенко І. О.* Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання. *Теорія та практика державного управління.* 2013. Вип. 3. С. 262-273. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2013\\_3\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_3_38)
5. *Буханевич О. М.* Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 23 с.
6. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#n209>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.



**Шамрук Наталія Борисівна,**

*доцент кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби, кандидат юридичних наук*

**Пенчковський Максим Сергійович,**

*курсант 2 курсу Академії Державної пенітенціарної служби*

### БУЛІНГ В ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ: НОВЕЛА ЗАКОНОДАВСТВА

На даний час в Україні дуже актуальною та важливою є проблема булінгу (цькування дітей) у школі та в інтернеті. Торік 67% українських дітей або були жертвами, або кривдниками, або свідками боулінгу, чверть із них безпосередньо зазнали цькувань, 48% цих дітей нікому не розповіли про пережите [1]. Таку страшну статистику наводить ЮНІСЕФ (Дитячий фонд ООН) за результатами дослідження, проведеного у 2017 році. Жертви булінгу переживають важкі емоції – почуття приниження і сором, страх, розпач і злість. Булінг вкрай негативно впливає на соціалізацію жертви, спричиняючи:

- неадекватне сприймання себе – занижену самооцінку, комплекс неповноцінності, беззахисність;
- негативне сприймання однолітків – відсторонення від спілкування, самотність, часті прогули у школі;
- неадекватне сприймання реальності – підвищену тривожність, різноманітні фобії, неврози;

– девіантну поведінку – схильність до правопорушень, суїцидальні наміри, формування алкогольної, тютюнової чи наркотичної залежності.

Практично в кожному класі є учні, які стають об'єктами глузувань та знущань, а також агресори, які є ініціаторами булінгу. Найчастіше цькування ініціюють надміру агресивні діти, які люблять домінувати, тобто бути «головними». Їх не турбують почуття і переживання інших людей, вони прагнуть бути в центрі уваги, контролювати все навколо. Принижуючи інших, вони підвищують власну значущість. Нерідко це відбувається через глибокі психологічні комплекси кривдників. Можливо, вони самі переживали приниження або копіюють ті агресивні й образливі моделі поведінки, які є у їхніх сім'ях.

Соціальна структура булінгу, як правило, має три елементи: переслідувач (булі), жертва; та спостерігач.

Шкільний булінг — явище системне й комплексне. Тому, окрім лікарів, психіатрів, психологів (які займаються зазвичай уже з тими, хто піддався цькуванню та знущанням з боку своїх однолітків і однокласників), до вивчення й профілактики цього явища повинні, безперечно, долучатись учителі, соціальні педагоги, шкільні психологи.

Зазвичай, об'єктом знущань (жертвою) булінгу вибирають тих, у кого є щось відмінне від однолітків. Відмінність може бути будь-якою: особливості зовнішності; манера спілкування, поведінки; незвичайне захоплення; соціальний статус, національність, релігійна належність. Найчастіше жертвами булінгу стають діти, які мають:

- фізичні вади – носять окуляри, погано чують, мають порушення опорно-рухового апарату, фізично слабкі;
- особливості поведінки – замкнуті чи імпульсивні, невпевнені, тривожні;
- особливості зовнішності – руде волосся, веснянки, відстовбурчені вуха, незвичну форму голови, надмірну худорлявість чи повноту;
- недостатньо розвинені соціальні навички: часто не мають жодного близького друга, краще спілкуються з дорослими ніж з однолітками;
- деякі захворювання: заїкання, дислалія (порушення мовлення), дисграфія (порушення письма), дислексія (порушення читання); високий інтелект, обдарованість, видатні досягнення [2].

За даними U-Report ЮНІСЕФ 49 % підтвердили, що вони піддавалися булінгу, а саме через: зовнішність, стать, орієнтацію, етнічну належність [1].

Окремою формою цькувань серед підлітків називають «кібербулінг». Вона набула поширення з появою мобільних телефонів та інтернету. У цьому випадку «зброєю» булера стають соціальні мережі, форуми, чати чи мобільні телефони тощо. Булер може вдаватись до анонімних погроз, дзвінків з мовчанням, переслідування, тролінг чи просто знімати на відео знущання інших, щоб потім поширити це в мережі.

Незважаючи на те, що проблема існує досить тривалий час, і вона є гострою для сучасного суспільства, лише в кінці 2018 року законотворці передбачили настання адміністративної відповідальності за цькування учасника освітнього процесу – боулінг. Так, відтепер, згідно статті 173-4 кодексу України про адміністративні правопорушення вчинення булінгу стосовно неповнолітньої чи малолітньої особи передбачає адміністративну відповідальність у вигляді штрафу або громадських робіт. Якщо порушення було зафіксовано вперше, то штраф становить від 850 до 1 700 гривень. Якщо воно повторюється впродовж року або здійснювалось групою людей – від 1 700 до 3 400 гривень. У разі, якщо порушення здійснила малолітня особа (діти до 16 років), штраф накладають на батьків або опікунів.

Якщо про випадок булінгу не повідомили в правоохоронні органи – керівникові навчального закладу теж передбачено штраф: від 850 до 1 700 гривень або виправні роботи на термін до одного місяця [3].

Нова стаття про булінг насправді є дуже важливою. Адже, якщо раніше правопорушення не підпадало під дію Кримінального кодексу України, тобто постраждалому не завдано тілесних ушкоджень, – покарати винних за цькування було вкрай важко. Нова стаття робить це можливим, хоча б в адміністративній площині.

Підводячи підсумок, можемо констатувати, що на превеликий жаль, на сьогоднішній день все більше зустрічається молодь, яка прагне бути в центрі уваги, контролювати все навколо, тому свої потреби в цьому намагається реалізовувати за рахунок своїх жертв. З іншого боку, жертви булінгу переживають негативні емоції – почуття приниження і сором, страх, розпач і злість. Ця проблема хоч і не нова, але набула такого поширення за останні роки, що під тиском суспільного обурення держава була вимушена відреагувати, окресливши в законодавстві відповідальність, тим самим мінімізувавши поширення агресивної поведінки серед молоді. На сьогоднішній день ця норма закону вдало виконує свою задачу, про що свідчить судова практика. Так, 11 лютого 2019 року Бориспільським міськрайонним судом Київської області ухвалено рішення у справі про булінг встановлено винну особу та накладено штраф на її батьків за вчинення протиправних дій відносно своїх ровесників у навчальному закладі.

### Література:

1. ЮНІСЕФ Булінг – важлива проблема для дітей в Україні. ЮНІСЕФ розпочинає кампанію проти боулінгу. URL: [https://www.unicef.org/ukraine/ukr/media\\_31252.html](https://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_31252.html) (дата звернення: 19.03.2019)
2. Лейн Д. А. Школьная травля (буллинг). URL: <http://psifeya.ru/wpcontent/uploads/2014/022> (дата звернення: 20.03.2019)
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної ради України*. 1984. №51.
4. Погорелова Е. И., Арькова И. В., Голубовская А. С. Психологические особенности подростков, включенных в ситуацию кибербуллинга. *Северо-Кавказский психологический вестник*. 2016. № 14/2. С. 147–53



*НАУКОВЕ ВИДАННЯ*

# **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

*збірник тез*

*II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 2 - 8 травня 2019 року)*

Відповідальний редактор – *Буханевич О.М.*

Комп'ютерний набір – *Галус О.О.*

Верстка – *Масловська Л.В.*

Підписано до друку 2.05.2019 р. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Ум. друк. арк. 10,7. Наклад 80 прим. Зам. № 25.

Віддруковано у Хмельницькому університеті управління та права.  
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8  
Тел.: (382) 71-75-91  
[www.univer.km.ua](http://www.univer.km.ua)

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення  
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції  
Серія ДК № 2105 від 21.02.2005 р.