

Хмельницька обласна рада
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова
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

*III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції,
присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук,
професора, академіка-засновника НАПрНУ,
першого Голови Конституційного Суду України
Леоніда Петровича Юзькова*

28 лютого – 2 березня 2020 року

м. Хмельницький

Хмельницька обласна рада
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова
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

*III Міжнародної науково-практичної
інтернет-конференції,
присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук,
професора, академіка-засновника НАПрНУ,
першого Голови Конституційного Суду України
Леоніда Петровича Юзькова*

(м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року)

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ
2020

П 68 Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. – 462 с.

ISBN 978-617-7572-33-5

У збірнику представлені доповіді, які були подані на III Міжнародну науково-практичну інтернет-конференцію «Правові засади організації та здійснення публічної влади», присвячену світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова, що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права імені Леоніда Юзькова 28 лютого – 2 березня 2020 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 читачський загал.

Організаційний комітет III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади», присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова, 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.



ЗМІСТ

Авсієвич А. В. Теоретико-правові засади інформаційної безпеки в Україні	10
Баннов С. Ю. Організаційно-правова природа контролю за вчиненням злочину	15
Батанов О. В. Унітаризм як конституційно-правовий феномен	19
Батанова Н. М. Методологічні проблеми теорії функцій конституційно-правової відповідальності	23
Безкровний Є. А. Особливості реформування органів прокуратури	27
Бериславська О. М. Відповідальність за порушення інформаційного законодавства в діяльності органів публічної влади	30
Берцюх М. З. Надання поліцейських послуг як завдання діяльності Національної поліції України	34
Бобко Л. О. Нормативно-правові засади корпоративної культури як інструменту ефективного управління персоналом органів публічної влади	40
Бодасюк С. А. Деякі питання змісту та форми результатів оперативно-розшукової діяльності	44
Бойко І. В. Європейські правові традиції як підґрунтя для формування адміністративно-процедурного законодавства України	48
Бориславська М. В. Значення актів цивільного стану та їх реєстрації в динаміці сімейних та цивільних правовідносин	52
Булгакова О. В. Індикація довіри до публічної влади в громадянському суспільстві	56
Буханевич О. М., Івановська А. М. До питання про правову природу державного контролю	60
Вавринчук М. П. Феномен довіри – основоположний елемент у понятті легітимності влади	63
Варецький І. В. Правове регулювання захисту фізичної особи в адміністративному суді апеляційної інстанції	66
Вестов Ф. А., Фаст О. Ф. Отдельные аспекты восприятия характеристик правового государства на фоне социального и авторитарного	69
Віткова В. С. Нормативно-правові засади регулювання суддівської винагороди vs фінансова спроможність держави на її забезпечення	72

Владовська К. П., Тисовська В. В. До питання про особливості застосування міжнародних та європейських стандартів прав людини у діяльності Державної прикордонної служби України.....	75
Вовк В. В., Маліновська О. Я. Інформаційна діяльність органів місцевої влади як основа ефективного функціонування.....	79
Воронова О. В. Реалізація права на інформацію.....	82
Гаврік Р. О., Сівер А. М. До питання про визначення основних понять з питань вислання іноземців та осіб без громадянства прикордонними та міграційними органами.....	87
Havurska K. Y. Constitutional legislation: structure, table of contents, classification.....	91
Гайдар М. Є. Новели законопроекту №2598 щодо змісту дефініцій громада і округ як чинник впливу на розвиток об'єднаних територіальних громад: теоретико-прогностичний аспект.....	94
Галус О. О. Правове регулювання місцевих форм безпосереднього народовладдя в міжнародно-правових договорах.....	97
Гвоздій В. А. Цільові аспекти підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення органів адвокатського самоврядування.....	100
Герасименко О. В. Правові аспекти функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні.....	102
Гой В. В. Інформаційна безпека як складова національної безпеки України.....	107
Голоядова Т. О. Концептуальні проблеми організації та здійснення бюджетного контролю в Україні.....	109
Гончарова К. А. До питання застосування поняття «організаційно-правова форма» до місцевого самоврядування в.....	113
Гурська Н. А., Булгакова О. В. Управління корупційними ризиками в публічному.....	116
Даниленко А. О. Необхідність перепрофілювання державних інституцій на нові моделі взаємовідносин держави та суспільства.....	120
Дончак Л. Г., Шкварук Д. Г. Електронна петиція як елемент реформування публічної влади.....	123
Дука В. В. Основні ідеї цифрової трансформації в процесі перетину державного кордону України.....	127
Дурман М. О. Можливість проведення державної регуляторної політики в умовах запровадження положень лібертаріанської теорії.....	129
Дурман О. Л. Цілі сталого розвитку як перспектива для України.....	133

Ігнатенко О. С., Борщ Г. А., Ігнатенко Д. О. Адміністративно-правові аспекти захисту конкуренції у сфері надання муніципальних послуг	137
Калашлінська М. В. Політико-правові проблеми реалізації публічної влади в сфері надання паліативної допомоги в Україні	141
Каминський П. Д. Податкове навантаження як індикатор ефективності здійснення публічної влади.....	146
Каньовський Р. А. До питання про необхідність правового регулювання протидії діяльності ботів (ботоферм) у соціальних мережах	149
Кізяр В. Б. Особливості розуміння об'єкту інформаційних правовідносин	153
Клюєвський В. І. Електронне судочинство як механізм удосконалення публічної влади	156
Ковалішина А. І., Осадчий Д. О. Теоретико-прикладні аспекти регіонального управління.....	160
Ковтун І. Б. До питання про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)	166
Когут О. В. До питання про Виборчий кодекс України.....	169
Козицька В. В. Правове реформування освіти в Україні.....	172
Комзюк В. Т. Щодо недоліків правового регулювання статусу прокурора як учасника провадження в справах про адміністративні правопорушення ..	175
Кондуфорова Л. В. Розвиток підходів до співвідношення приватних і публічних інтересів в адміністративному праві України	178
Корецька-Шукєвіч Д. Адміністративно-правові засади організації та здійснення публічної влади в розрізі запобігання корупційним проявам ..	181
Коруняк А. В. Загальні питання формування інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні.....	183
Кохан В. П. Електронні послуги Пенсійного фонду України.....	186
Кравчук С. Й. Правові аспекти сутності та призначення децентралізації публічної влади в Україні.....	190
Красій М. О. Об'єкти національної безпеки як об'єкт конституційного права	195
Куварзін О. С. До проблеми визначення поняття ефективності заходів адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги).....	198
Кундельська І. С. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою: запобігання та протидія	200

Куркова К. М. Проблемні аспекти фінансування науково-технологічного розвитку України.....	203
Кучерук Н. С. Інститут конституційної скарги: окремі проблеми регулювання та функціонування	206
Кучук А. М. Верховенство права як засада діяльності публічної влади: основи розуміння	210
Лазарева К. В. Інформаційне забезпечення діяльності органів публічної влади.....	213
Левченко Д. С. Сучасні принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні.....	216
Лежнєва Т. М., Черно'ятов С. В. Попередня перевірка звернень до Конституційного Суду України та їх повернення.....	218
Литвиненко І. Л. До питання реформування виконавчих органів місцевих рад.....	222
Лопушинський І. П., Артем'єв О. С. Державне регулювання діяльності морських портів: зарубіжний досвід.....	226
Максимчук М. В., Сало Ф. В. Проблеми та перспективи розвитку міжмуниципального співробітництва в Україні.....	230
Маліновська О. Я., Єзерська У. М. Історико-правові аспекти становлення інституту публічної служби в Україні.....	233
Мальцев У. В., Філіппова В. Д. Ресурсне забезпечення стратегічного розвитку території.....	236
Марчук М. С., Владовська К. П. Міжнародна практика боротьби з нелегальною міграцією	239
Мішина Н. В. Право брати участь в управлінні державними справами ...	242
Мищенко І. В. Інформаційна діяльність митних органів: окремі проблеми регламентації та практичної реалізації в Україні.....	244
Мороз М. А. Окремі аспекти діяльності органів державної влади в сфері запобігання та протидії сімейному насильству в Україні	248
Муза О. В. Адміністративно-правове забезпечення реформування виконавчої влади в Україні.....	252
Мукомела К. О. До питання про імплементацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Конституцію України.....	256
Навроцька В. В. Розгляд Конституційним Судом питання щодо конституційності нормативного акту як підстава зупинення кримінального провадження.....	259

Нагнибіда В. І. Проблема визначення публічного органу як суб'єкта правозастосування в теорії права	261
Налуцишин В. В. Кримінологічні заходи попередження злочинності в діяльності органів публічної влади: досвід держав Європейського Союзу	264
Нестерак Я., Маліновська О. Я. Використання штучного інтелекту в менеджменті організації	269
Нікіфорова М. О. Питання пріоритету міжнародних договорів в системі актів національного законодавства у конституціях країн Європи	273
Нікіфорова Т. І. Взаємодія органу пробації та інституцій громадянського суспільства в реалізації завдань пробації	277
Обрусна С. Ю. Окремі проблеми адміністративно-правового забезпечення електронного суду в Україні	280
Олійник У. М. Місце громадських організацій при формуванні публічної політики в Україні	284
Омельченко Н. Л. Європейські стандарти прав людини: проблеми рецесії в Україні	287
Онопрієнко С. Г. Проблеми правового забезпечення протидії інформаційним загрозам	292
Орлова О. О., Попенко А. С. Роль органів місцевого самоврядування в реалізації прав та свобод людини і громадянина в Україні	296
Павлик О. Б. Вплив засобів масової інформації на громадськість і публічну владу в Німеччині	298
Панкратова В. О. Правозастосовний розсуд (дискреція) у світлі принципу правової визначеності	301
Пасічна Ю. П. Партнерські відносини з громадськістю – це невід'ємний елемент правових засад в організації та здійсненні публічної влади	304
Пастух К. В. Стратегічне управління в діяльності органів публічної влади в Україні: нормативно-правові засади	307
Петренко А. О. Конституційна регламентація загальних зборів громадян у Болгарії	311
Петько В. М. Юридичні аспекти діяльності, проблеми розвитку об'єднаних територіальних громад та шляхи їх вирішення	314
Подорожна Т. С. Конституціоналізація права крізь призму балансу конституційних цінностей та міжнародних стандартів	316
Полищук Р. М. Закон про СПЛІТ як інструмент забезпечення платоспроможності страховиків	320

Половніков В. В., Коваль Р. І. Щодо окремих питань оперативно-розшукового забезпечення оперативними підрозділами органів Державної прикордонної служби України кримінально-процесуальної діяльності.....	323
Присяжнюк М. П. Окремі питання правового забезпечення реформи децентралізації в Україні.....	327
Прохоров К. О. Шляхи підвищення ефективності адміністративної відповідальності за порушення порядку подання декларації про доходи ..	330
Пухтинський М. О. Поняття врядування та територіального врядування як нової парадигми розвитку публічної влади та публічного управління в умовах сучасного унітаризму України.....	333
Ракитянська К. К. Положення старости в системі місцевого самоврядування в Україні	336
Рижук І. В. Моделі публічної служби: досвід зарубіжних країн.....	341
Рябко Т. О. Функції органів виконавчої влади в умовах реформування ..	346
Рябовол Л. Т. Державно-громадська модель управління освітою: закріплення у вітчизняному законодавстві.....	349
Саракуца М. О., Подлісник І. С. Міграційне право Європейського Союзу: виклики сучасності	353
Сисоєва І. М., Балазюк О. Ю. Сутність механізму державного фінансового контролю в Україні.....	358
Сікорський М. М., Філіппова В. Д. Механізми фінансової стабілізації місцевого самоврядування: зарубіжний досвід.....	361
Сказко О. М. Вектори підвищення ефективності правового механізму вирішення доменних спорів.....	364
Слободянюк В. В. Участь Державної прикордонної служби України в протидії організованій злочинності	368
Станік С. Р. Зарубіжний досвід конституційно-правової відповідальності парламентаріїв.....	372
Стецюк С. П. Функції Міністерства оборони України як органу публічної влади.....	375
Сторожилова У. Л., Сторожилов Г. М. Цифрова трансформація органів публічної влади	378
Сторожук І. П. Співвідношення національного та наднаціонального інтересу в митній політиці	381
Тараненко Л. С. Державна підтримка сільського господарства в Україні: правові аспекти.....	384

Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування в Україні	388
Токар А. М. Окремі аспекти сутності дисциплінарної відповідальності державних службовців.....	391
Трач О. М. Проблемні аспекти здійснення учасником цивільної справи права на участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції	395
Тріфонова Д. О., Булгакова О. В. Молодіжна політика в процесах державотворення сучасної України.....	399
Уманців Ю. М., Косарєв Т. В. Розвиток електронного урядування в Естонії	402
Фасолько Т. М., Сем'янчук П. М., Федорчук О. С. Вплив інформації на ефективність діяльності органів публічної влади.....	405
Філіпенко Т. В. Проблеми протидії корупції в органах місцевого самоврядування.....	409
Філіппова В. Д. Доказова державна політика в галузі педагогічної освіти як інструмент раціональних та обґрунтованих державних рішень	413
Хемішінець Є. В. Роль цифрових технологій у сфері публічного управління.....	416
Худик А. М. Конституційно встановлена міра свободи держави у сфері публічних фінансів.....	420
Цимбалюк В. С. Законодавче визначення самоплагіату як інституція публічної влади у науково-освітній сфері	424
Часовников Д. В. Попередження як адміністративно-господарська санкція на ринку цінних паперів	436
Черненко О. В. Адміністративно-правові засади здійснення публічної влади та менеджмент органів державної влади	440
Чорна Ж. Л. Окремі питання відповідальності за шкоду завдану, неповнолітніми у цивільному праві України.....	444
Чубань В. С., Любавін Ю. О. Аналіз функціонування спеціалізованих антикорупційних органів.....	447
Шатіло В. А. Конституційна правосвідомість та її вплив на розвиток конституційного механізму державної влади.....	451
Швагер О. А. Окремі аспекти підвідомчості справ про адміністративні правопорушення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб	454
Шопіна І. М. Поняття адміністративно-правового забезпечення як одна із базових категорій адміністративного права	458



Авсієвич Алла Валеріївна,

*старший викладач кафедри права та правоохоронної діяльності
Хмельницького інституту ПраТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія
управління персоналом», доктор філософії в галузі права*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Створення ефективної системи правового забезпечення інформаційної безпеки є важливим напрямком інтеграції України до Європейського Союзу. Сьогодні це є досить актуальним питанням, тому що інформаційна безпека держави та її правове забезпечення досліджено лише частково. Суспільні відносини в Україні в останні роки розвиваються достатньо швидко. І законодавство, і науковці не завжди встигають осмислити та впорядкувати відповідними правовими способами та засобами існуючий стан суспільних відносин. Вищенаведене обумовлює важливість вироблення нових способів захисту інформаційної безпеки на рівні держави, розробку дієвих робочих правових механізмів регулювання інформаційної безпеки, імплементація міжнародних стандартів з інформаційної безпеки у національне законодавство.

У сучасних умовах інформаційного світу специфічне місце в наукових дослідженнях посідає інформаційна безпека та її окремі аспекти. Однак, проблема усвідомлення цього явища досі залишається відкритою, що пояснюється, в першу чергу, розширенням можливостей впливу інформації на суспільні відносини, що, в свою чергу, спричиняє виникнення нових ризиків громадської безпеки і викликає необхідність оновлення та вдосконалення системи її забезпечення. Для цілей окреслення особливостей сприйняття поняття «забезпечення інформаційної безпеки» доцільно зробити наголос на формулювання самого поняття «забезпечення».

Тлумачні словники, у більшості випадків, наводять подвійне смислове семантичне значення слова «забезпечення»: 1) постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого, будь-що у якихось потребах; 2) створювати надійні умови для здійснення будь-чого; гарантувати щось; 3) захищати, охороняти будь-кого, будь-що від небезпеки [13, с. 375]. Як зазначає А. О. Стрельцов стосовно поняття «забезпечення»: «Забезпечення є сукупністю діяльності по забезпеченню, засобів забезпечення та суб'єктів забезпечення. Діяльність по забезпеченню полягає у наданні допомоги суб'єктам для досягнення поставлених цілей. Засоби забезпечення утворюють сукупність матеріальних, духовних, фінансових, правових, організаційних і технічних засобів, необхідних для здійснення діяльності по забезпеченню. Суб'єктами забезпечення є

індивіди, організації та органи держави, що здійснюють діяльність по забезпеченню» [14, с. 44]. Отже, на нашу думку, термін «забезпечення» містить в собі відповідну діяльність у всій повноті змістовних та структурних елементів як сукупного явища з його компонентами.

У науковій літературі існує багато різних думок щодо виникнення й походження слова «безпека». У словнику В.І.Далє «безпека» – це стан, властивість від прикметника «безпечний» та одночасно – дія від дієслова «убезпечити». Безпечний означає відсутність небезпеки, загрози; збереженість і надійність. Безпека (кого, що) означає захищати, забезпечувати відсутність небезпеки [2, с. 167]. У словнику С.І. Ожегова поняття «безпека» визначається як «положення, при якому небезпека не загрожує кому-небудь або чому-небудь», в іншому трактуванні – це «відсутність небезпеки, збереження, надійність». При цьому, за С.І. Ожеговим, небезпека в загальному сенсі визначається як «можливість, загроза чого-небудь небезпечного», тобто «здатного викликати, заподіяти яку-небудь шкоду, нещастя» [7, с. 88–162].

Але ми визначили відсутність цілого, усталеного судження на зміст дефініції «інформаційна безпека». Зокрема, Б.А. Корміч зазначає, що «інформаційна безпека – це захищеність встановлених законом правил, за якими відбуваються інформаційні процеси в державі, що забезпечують гарантовані Конституцією умови існування і розвитку людини, всього суспільства та держави» [5, с. 142]. Ряд дослідників на чолі з В.В. Остроуховим пропонують наступне визначення «інформаційної безпеки» – «це стан захищеності особи, держави і суспільства, при якому досягається інформаційний розвиток (технічний, інтелектуальний, соціально-політичний, морально-етичний), за якого сторонні інформаційні впливи не завдають їм суттєвої шкоди» [3, с. 10]. В.М. Петрик тлумачить інформаційну безпеку як «стан захищеності об'єктів (особистого, суспільства, держави, інформаційно-технічної інфраструктури), за якого досягається його нормальне функціонування незалежно від наявності внутрішніх і зовнішніх інформаційних впливів» [8, с. 160–161].

Л. С. Харченко, В. А. Ліпкан, О. В. Логінов описують інформаційну безпеку як «складову національної безпеки, процес управління загрозами та небезпеками (результат управління загрозами та небезпеками) державними і недержавними інституціями, окремими громадянами, за якого забезпечується інформаційний суверенітет України» [5, с. 46]. Узагальнення думок науковців стосовно поняття «інформаційна безпека» наведено в Додатку А.

Таким чином, системний характер інформаційної безпеки дозволяє, на нашу думку, визначити її забезпечення як складний, комплексний вид діяльності. Для виокремлення складових його загальної структури найчастіше використовуються такі термінологічні конструкції як «напрями», «механізми» та «шляхи» забезпечення. Наприклад, Ю. Є. Максименко, Ліпкан В. А., В. М. Желіховський в комплексі забезпечення інформаційної безпеки

розуміють «сукупність інформаційно-аналітичних, теоретико-методологічних, адміністративно-правових, організаційно-управлінських, спеціальних та інших заходів, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку об'єктів інформаційної безпеки, а також інфраструктури її забезпечення» [6, с. 158]. Ми погоджуємось із викладеними вище думками і пропонуємо розуміти в понятті «адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки» комплекс превентивних дій економічного, політичного, юридичного, технологічного та організаційного характеру, спрямованих на попередження, виявлення і ліквідацію загроз інтересам особи, держави та суспільства в інформаційній сфері.

Згідно ст.1 Закону України «Про національну безпеку України», Стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки [11].

При дослідженні проблем, які пов'язані з інформаційною безпекою, ви визначили, що інформаційна безпека – це складова частина інформаційних технологій. Процес стрімкого розвитку та поширення нових інформаційних та телекомунікаційних технологій набуває на сучасному етапі характер глобальної інформаційної революції. Цей процес безпосередньо впливає на всі сфери функціонування держави: політику, економіку, управління, фінанси, культуру, науку та розвиток інформаційних відносин. Остання категорія не достатньо досліджена в працях сучасних вчених.

Правове регулювання забезпечення інформаційної безпеки, на нашу думку, є комплексом заходів законодавчого й управлінського характеру з метою досягнення режиму законності та порядку у сфері інформаційних відносин і забезпечення прав всіх учасників суспільства у сфері інформації, що декларуються та охороняються державою. Цей комплекс заходів складається з двох основних блоків: законодавчого та адміністративного.

Законодавчий блок – це перелік законодавчих актів, що декларують права всіх суб'єктів права України на вільний доступ до інформації, визначають права і свободи громадян та інших суб'єктів права в інформаційній сфері. До цих нормативних актів варто віднести Конституцію України [4], Закони України «Про інформацію» [10], «Про національну безпеку» [11] та «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [12]. Адміністративний блок виділяється наявністю компетенції у відповідних органах державної виконавчої влади, завданням яких є підтримання стану інформаційного захисту суспільства від протиправних і злочинних посягань.

У галузі інформаційної безпеки важливо розробити механізми генерації нових рішень, що дозволять адекватно реагувати на загрози інформаційної

безпеки або передбачати нові погрози та вміти їм протистояти. Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [10].

Крім того, інформаційна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якого запобігається нанесення шкоди через:

- неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується;
- негативний інформаційний вплив;
- негативні наслідки застосування інформаційних технологій;
- несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [12].

У цьому змісті інформаційна безпека має кілька напрямків:

1. Система заходів, спрямованих на недопущення несанкціонованого доступу до інформації, несанкціонованої її модифікації або порушення цілісності. Цей напрямок часто називають «Informational Security».

2. Захист політичних, державних і громадських інтересів країни, захист загальних моральних цінностей, недопущення закликів до порушення територіальної цілісності, заборона інформації, яка включає ідеї війни, насилля, дискримінації і посягання на права людини.

3. Запобігання розповсюдженню відомостей, що становлять державну таємницю, а також відомостей з обмеженим доступом до інформації закритого типу, що переміщуються через державний кордон [9].

Для створення відкритого інформаційного простору в Україні, перш за все, необхідно запустити механізм практичної реалізації конституційного права на свободу одержання інформації. Правовою основою такого механізму повинні стати законодавчо закріплені чіткі правила, умови та порядок отримання громадянами та інституційними структурами суспільства інформації в органах державної влади і місцевого самоврядування, від інших державних і недержавних юридичних осіб, а також прямого доступу до державних і недержавних інформаційних ресурсів [1].

Таким чином, система суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки України включає в себе систему суб'єктів, які забезпечують реалізацію державної політики в інформаційній сфері. Інтегруючим чинником для діяльності цих суб'єктів має бути спільна мета – забезпечення інформаційного суверенітету України.

Література:

1. *Войцях Н. М.* Державна політика в українському інформаційному просторі: стан та проблеми URL: http://www.ijimv.knukim.edu.ua/zbirnyk/1_2/2-vojzih.pdf
2. *Даль В.* Толковый словарь живого русского языка : В 4-х томах / Владимир Даль. Москва : Русский язык, 1980. Т. 4. 894 с.
3. Інформаційна безпека держави: підручник / В.М. Петрик, М.М. Присяжнюк, Д.С. Мельник та ін.; в 2т. Т. 2. / за заг. ред. В.В. Остроухова. К.: ДНУ «Книжкова палата України», 2016. 328 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. *Кормич Б. А.* Інформаційна безпека: організаційно-правові основи : навч. посібн. К. : Кондор, 2008. 382 с.
6. *Ліпкан В. А., Максименко Ю. С., Желіховський В. М.* Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: навчальний посібник. К.: КНТ, 2006. 280 с.
7. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка: 72500 слов, 7500 фразеологических выражений / Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. / Рос. АН ; Ин-т. русского языка ; Рос. фонд культуры. – [2-е изд., испр. и доп.]. Москва : АЗЪ, 1994. 907 с.
8. *Петрик В.* Щодо визначення інформаційної безпеки та її різновидів. *Форми та методи забезпечення інформаційної безпеки держави*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13 березня 2008 р.). К.: Видавець Захаренко В.О., 2008. 216 с.
9. *Попеляр А. В., Ольшевська О. В.* Інформаційна безпека. <http://intkonf.org/ropelyar-av-olshevskaya-ov-informatsiy-na-bezpeka/>
10. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
12. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.
13. Словник української мови. У 20-ти т. / Український мовно-інформаційний фонд НАН України; за ред. В. М. Русанівського. К.: Наукова думка, 2010. Т.1. А – Б. 911 с.
14. *Стрельцов А. А.* Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические основы [ред. В. А. Садовничий, В. П. Шерстюк]. Москва : МЦМНО, 2012. 296 с.
15. *Харченко Л. С.* Інформаційна безпека України: Глосарій / Л. С. Харченко, В. А. Ліпкан, О. В. Логінов; за заг. ред. Р. А. Калюжного. К. : Текст, 2004. 136 с.



Баннов Сергій Юрійович,

студент магістратури Національної академії

Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРОВАВА ПРИРОДА КОНТРОЛЮ ЗА ВЧИНЕННЯМ ЗЛОЧИНУ

Під час здійснення правоохоронної діяльності нерідко виникають ситуації, коли запобігання вчиненню злочину або розкриття та документування протиправної діяльності організованої групи чи злочинної організації можливе лише у разі, якщо підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність або досудове розслідування, чи особи, які на добровільних засадах залучені уповноваженими державними органами до конфіденційного співробітництва, беруть безпосередню участь у діях, спрямованих на його підготовку та/або вчинення, контролюючи таким чином перебіг протиправних подій. Із метою запобігання вчиненню окремих злочинів, оперативними органами, а також слідчими підрозділами можуть здійснюватися заходи, спрямовані на створення умов, за яких виявляються справжні наміри особи щодо вчинення злочину або ж відбувається імітування обстановки його вчинення, що згідно з положеннями чинного законодавства також є контролем за вчиненням злочину. Здійснюючи контроль за вчиненням злочину, уповноважені суб'єкти перш за все мають на меті встановлення контролю за діями осіб, котрі готують або вже безпосередньо вчиняють протиправні дії, із метою недопущення настання суспільно небезпечних наслідків, які обов'язково наступили б унаслідок їх скоєння, якби відповідний контроль не було б встановлено. Усі наведені характеристики є доволі складним механізмом, який, на наш погляд, потребує детального висвітлення, що допоможе зрозуміти його організаційно-правову природу та, відповідно, окремі правила застосування.

Чинний КПК України, хоча й викликає багато запитань як у науковців, так і у практиків, все ж таки став доволі революційним нормативно-правовим актом, порівняно з КПК радянського зразка. Чинний кодекс серед іншого доволі детально регламентує провадження як гласних, так і негласних слідчих (розшукових) дій, спрямованих на встановлення істини під час досудового розслідування. При цьому слід зазначити, що зміст положень КПК України 2012 року вносить докорінні зміни не тільки в кримінальне процесуальне законодавство України, а й у правові основи оперативно-розшукової діяльності.

Отже, введення в юридичний обіг поняття «контроль за вчиненням злочину» сталося в результаті законодавчого врегулювання інституту негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному процесі, які забезпечують

конспіративність отримання інформації щодо вчинення окремими особами злочинів. Водночас необхідно вказати, що у чинному КПК України не міститься визначення контролю за вчиненням злочину, яке сприяло б розумінню його сутності та змісту.

Так, цьому заходіві нормотворець присвятив статтю 271 КПК, у тексті якої не міститься його дефініція, проте зазначається, що контроль за вчиненням злочину може здійснюватися у випадках наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин, та проводиться в таких формах:

- 1) контрольована поставка;
- 2) контрольована та оперативна закупка;
- 3) спеціальний слідчий експеримент;
- 4) імітування обстановки злочину.

Також законодавець окреслив межі, які неможна переступати. Так, контроль за вчиненням злочину не проводиться, якщо внаслідок таких дій неможливо повністю запобігти:

- 1) посягання на життя або заповідянню особі (особам) тяжких тілесних ушкоджень;
- 2) поширенню речовин, небезпечних для життя багатьох людей;
- 3) втечі осіб, які вчинили тяжкі чи особливо тяжкі злочини;
- 4) екологічній або техногенній катастрофі.

Як бачимо, в законі прямо наголошується, що такі заходи не проводяться лише в випадку, коли вищевказаним наслідкам неможна запобігти повністю, що не виключає часткового заповідяння шкоди правоохоронюваним інтересам. На наш погляд, у таких ситуаціях треба керуватися правилами крайньої необхідності, а в окремих випадках – і необхідної оборони.

Також у вказаній нормі міститься безумовна заборона під час підготовки та проведення заходів з контролю за вчиненням злочину провокувати (підбурювати) особу на вчинення цього злочину з метою його подальшого викриття, допомагаючи особі вчинити злочин, який вона би не вчинила, якби слідчий цьому не сприяв, або з цією самою метою впливати на її поведінку насильством, погрозами, шантажем. Законодавець прямо вказує, що здобуті в такий спосіб речі й документи не можуть бути використані у кримінальному провадженні, тобто застосовується правило «плодів отруєного дерева», що повністю відповідає європейській традиції правозастосування, яка неодноразово підтверджувалася Європейським судом з прав людини.

Про результати контролю за вчиненням злочину складається протокол, до якого додаються речі і документи, отримані під час проведення цієї негласної слідчої (розшукової) дії. Якщо контроль за вчиненням злочину закінчується відкритим фіксуванням, про це складається протокол у присутності такої особи.

Спільним наказом, затвердженим Генеральною прокуратурою України, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Адміністрацією державної прикордонної служби України, Міністерством фінансів України, Міністерством юстиції України від 16 листопада 2012 року №114/1042/516/1199/936/1687/5 «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» [1] визначено загальні основи організації проведення НСРД, забезпечення додержання конституційних прав та законних інтересів учасників досудового розслідування, швидкого, повного та неупередженого розслідування злочинів. Так, зазначений нормативно-правовий акт встановлює єдиний порядок організації проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчими та уповноваженими оперативними підрозділами правоохоронних органів, а також прокурарами, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Задля справедливості слід зазначити, що окремі дослідники вивчали питання доцільності застосування у протидії злочинності окремих оперативно-розшукових заходів та методів, які за змістом і сутністю проведення тотожні окремим формам контролю за вчиненням злочину. Разом із тим аналіз наукових розробок у вказаній сфері свідчить про відсутність до певного часу теоретико-правового визначення поняття контролю за вчиненням злочину та відсутність дослідження останнього як узагальнюючої наукової категорії.

Здебільшого автори розглядали його в межах визначення правової та організаційної природи негласних слідчих (розшукових) дій. Так, М. А. Погорецький, спираючись законодавче визначення в КПК України НС(Р)Д, як різновиду слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню та проводяться у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати іншим способом, говорить, що за своїм змістом вони не відрізняються від оперативно-розшукових заходів, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відповідними відомчими правовими актами [2]. А, наприклад, В. Д. Берназ взагалі наголошував на необхідності введення такого поняття, як процесуально-оперативна дія, під якою розуміється нова форма діяльності, яка застосовується уповноваженими посадовими особами (слідчими та оперативними уповноваженими) при протидії злочинності у порядку, передбаченому КПК України, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» і підзаконними нормативно-правовими актами, з метою оптимізації виявлення, припинення, запобігання розслідуванню та судовому розгляду кримінальних правопорушень [3].

Стосовно ж безпосередньо контролю за вчиненням злочину, то в літературі зазначається, що він полягає у перевірці за рішенням прокурора відомостей про готування до вчинення або про вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину. Відповідно, як мета проведення контролю за вчиненням злочину конкретно особою визначається викриття всіх можливих спілників, місць зберігання матеріальних об'єктів, що були предметом або знаряддям злочину, встановлення свідків, виявлення причин умов, що сприяли вчиненню злочину, та їх усунення [4, с. 116].

Тут слід погодитися з В. В. Комашком, котрий наголошує, що таке визначення контролю є дещо спрощеним, оскільки не враховує його специфічних, порівняно з іншими негласними слідчими (розшуковими) діями, рис. Сам учений, поєднавши тлумачення понять «контроль», «злочин» і сформоване ним розуміння негласної слідчої (розшукової) дії, доходить слушного висновку, що контроль за вчиненням злочину – це негласна слідча (розшукова) дія, що являє собою комплекс взаємопов'язаних правових, організаційно-тактичних дій, які здійснюються виключно за рішенням прокурора у визначених чинним законодавством формах та полягають у перевірці уповноваженими суб'єктами відповідності наявності та достовірності підстав вважати, що вчиняється (вчинено) тяжкий або особливо тяжкий злочин, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених КПК України [5, с. 46].

Література:

1. Про затвердження Інструкції «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні»: Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16.11.2012 р. №114/1042/516/1199/936/1687/5. URL: <http://www.minjust.gov.ua/42544>.
2. *Погорецький М. А.* Негласні слідчі (розшукові) дії: проблеми провадження та використання результатів у доказуванні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2013_1_48.
3. *Берназ В. Д.* Правова природа, поняття та загальна класифікація негласних слідчих (розшукових) дій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Юриспруденція. 2013. Вип. 5. С. 226-231. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_5_51.
4. *Багрій М. В., Луцик В. В.* Негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 308 с.
5. *Комашко В. В.* Правові та організаційні основи контролю за вчиненням

злочину : дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Ірпінь: Національний університет Державної податкової служби України, 2012. 226 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

УНІТАРИЗМ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН

Сьогодні для сучасної України проблематика територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою та територіального устрою, захисту територіальної цілісності має особливе значення. Відповідно до Конституції України за формою територіального устрою наша держава є унітарною. Перед Українським народом та українською державою постали низка складних внутрішніх та зовнішніх загроз та викликів, насамперед, пов'язаних з такими фундаментальними конституційними цінностями, як суверенітет, незалежність, свобода, демократія, територіальна цілісність тощо. Адже триває анексія Автономної Республіки Крим та збройна інтервенція Російської Федерації проти України, під впливом та за підтримкою агресора діють терористичні утворення в Луганській та Донецькій областях, перманентно активізуються сепаратистські тенденції в різних регіонах України, штучно інспіруються федералістські сценарії її конституційного розвитку, мовні та конфесійні конфлікти та протиріччя тощо.

Ці та інші проблеми об'єктивно пов'язані з проблематикою територіального устрою України та його принципів, серед яких унікальне та системоформуюче значення має унітаризм. Унітаризм – це конституційно-правовий феномен, поняття, сутність, зміст, цілі та перспективи розвитку якого є предметом наукового інтересу протягом багатьох століть. Однак у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі триває пошук парадигми унітаризму відповідно до сучасних умов зміненого світопорядку.

У той же час різноманіття думок щодо ключових загальнотеоретичних питань свідчить про актуалізацію теорії і практики будівництва унітарних держав, а значна теоретична база унітаризму постійно вимагає доповнення з огляду на те, що практика будівництва унітарних відносин динамічно розширюється, так як принципи унітаризму знаходять широке застосування не тільки в територіальній організації публічної влади унітарних держав, а й в процесах інституціоналізації та функціонування соціальної, економічної,

фінансової та інших систем унітарних держав світу. Унітаризм постійно розвивається, розкривається з нових сторін і вимагає ретельного доктринального конституційно-правового осмислення.

Окремі аспекти теорії та практики сучасного унітаризму, адміністративно-територіального устрою та процесу у своїх працях досліджували Ю. І. Ганущак, Б. П. Гдичинський, А. Б. Гетьман, Р. В. Губань, О. П. Іщенко, В. М. Кампо, О. Л. Копиленко, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, В. С. Куйбіда, О. Г. Кучабський, І. Й. Магновський, В. І. Нудельман, Х. В. Приходько, С. О. Телешун, А. Ф. Ткачук, Л. Т. Шевчук та ін. Проте комплексне дослідження унітаризму як конституційного феномену з врахуванням тенденцій його функціонування та розвитку не проводилося.

Враховуючи вказане, сучасний український унітаризм потребує додаткового дослідження, насамперед, в аспекті його сутності, змісту, принципів, зміцнення в контексті реформи адміністративно-територіального устрою, реформування місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, тенденцій і перспектив розвитку в умовах нового світового правопорядку, а також викликів, які постали перед Україною в результаті анексії Автономної Республіки Крим та збройної агресії з боку Росії тощо.

Загальновідомо, що термін «унітарна держава» походить з латинського слова *unus, unitas*, що означає «один», «єдність». Унітарна держава, таким чином, складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначається центральною владою. Унітарний характер держави означає, що територія у межах існуючих державних кордонів є цілісною і недоторканною, що складові частини цієї території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Концептуально значущими є й інші характеристики унітарної держави. Наприклад, деякими дослідниками акцентується увага не тільки на її так звані «матеріальні» характеристики, а й підкреслюється сприяння забезпеченню унітаризму факторів нематеріального змісту. Саме такий підхід демонструє визначення унітарної держави, представлені як простого єдиного державного утворення, що складається з юридично рівних адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральному органам влади і не мають ознак державного суверенітету, а більшість населення в такій державі має унітарну правосвідомість. «Унітарна правосвідомість» належить до групи ознак, які не обмежуються лише формою державної атрибутики та технологічною характеристикою унітарної держави. Унітарна правосвідомість – це більше, ніж обов'язкова ознака державності та унітарної спроможності. Ця характеристика передує та виступає основою унітаризму. Це своєрідна національна традиція територіальної організації та форма її історичної та сучасної конституціоналізації.

В контексті універсалізації методологічних підходів до унітарних характеристик сучасної держави особливої уваги заслуговує системний підхід. У західній доктрині права поняття «унітарна система» визначається як система політичної організації, при якій усі або більшість владних повноважень зосереджені на рівні центрального уряду, на відміну від федеральної системи. В умовах унітарної системи центральний уряд, як правило, делегує повноваження територіальним одиницям і дозволяє останнім реалізовувати прийняті політичні рішення.

Аналізуючи генезис унітарної форми державного устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодалну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносно простотою в здійсненні державної влади. Унітарна держава в даний час є найбільш розповсюдженою у світі формою державного устрою. Понад 85% країн світу обрали унітарну форму свого територіального устрою. Незважаючи на те, що це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями держави, унітарним державам притаманна комплексна система ознак.

Серед них визначаються такі: територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; єдине громадянство; єдина система законодавства, вісьовим центром якої є єдина державна конституція, норми якої застосовуються на території всієї країни без будь-яких обмежень; єдина судова система; єдина система органів конституційного контролю; одноканальна система оподаткування; участь держави у міжнародних відносинах як єдиного цілого тощо.

В аспекті забезпечення державно-управлінської організації кожна з них має суттєві особливості. Наприклад, Велика Британія, децентралізує владу на практиці, але не в конституційних принципах. Це одна з небагатьох країн, яка обрала деволуцію як форму децентралізації та територіальної організації. Інші країни наділяють різним ступенем автономності територіальні одиниці. У Франції – класичному прикладі децентралізованої адміністративної системи, деякі члени місцевої влади призначаються центральним урядом, тоді як інші обираються.

Для унітарної держави характерна єдина система вищих органів (парламент, глава держави, уряд). Юрисдикція цих органів розповсюджується на всю територію країни, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності. В цих одиницях (департаменти,

області, округа, райони, міста тощо) звичайно утворюються власні представницькі та виконавчі органи, які функціонують у відповідності з загальнонаціональним законодавством та зобов'язані застосовувати законодавчі та інші нормативні акти, які приймаються центральними органами державної влади.

Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званий адміністративно-територіальний устрій (виключенням є лише так звані мікродержави), суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові частини. Територія унітарної держави являє собою не що інше, як велику політичну та соціально-економічну суперсистему, що у визначених державним кордоном межах поєднує ключові функціональні підсистеми життєдіяльності суспільства («управління», «виробництво», «обслуговування», «розселення») та певною мірою локалізує їх у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць існуючого адміністративно-територіального поділу. Лише у тих випадках, коли локалізація зазначених підсистем на території відповідає існуючому адміністративно-територіальному устрою (відповідно, і існуючій системі управління) адміністративно-територіальний устрій можна розглядати, як оптимальний.

Втім, як у концептуально-конституційному, так і праксологічному аспекті, унітаризм є набагато складнішим за своїми аксіологічними, онтологічними, гносеологічними, телеологічними та іншими ознаками і характеристиками феноменом, ніж унітарний устрій держави.

Теорія унітаризму відноситься до числа універсальних конституційно-правових та політичних теорій, які розвивають і збагачують практику конституційного права та процесу, будівництва сучасної державності. Осмислення специфіки конституційного будівництва в сучасній Україні стикається з низкою доктринальних проблем і, зокрема, з необхідністю розробки категорій, що утворюють стійку і в той же час динамічну політичну систему. Така політична потреба в умовах сьогодення і в майбутньому актуалізує необхідність розробки, уточнення багатьох понять.

До таких і належить поняття унітаризму, яке тісно пов'язане з феноменом конституціоналізму і системою конституційних традицій, ідей, поглядів, що визначають конституційний лад та проявляються в конституційно-правових нормах і інститутах, конституційних звичаях і конституційній свідомості.

Сьогодні унітаризм в сучасній Україні розвивається в далеко не простих умовах, пов'язаних насамперед з анексією Автономної Республіки Крим та збройною інтервенцією з боку Російської Федерації. Докорінна модернізація багатьох конституційних, ідеологічних та моральних цінностей, що відбулася за останні десятиліття викликає необхідність консолідації конституційної та політичної свідомості, конституційної та політичної культури суспільства. Саме тому унітаризм може стати сьогодні такою ціннісно-орієнтуючою

парадигмою, яка б стала системоутворюючою ідеєю і важливим елементом громадської правосвідомості.

Актуальність вивчення інституту унітаризму в даний період зростає не тільки з доктринально-пізнавальних позицій, але і в праксеологічному аспекті, оскільки багато з існуючих проектів конституційних, перш за все адміністративно-територіальних, перетворень співзвучні з реаліями сьогодення і сприяють утвердженню принципово нових конституційних цінностей, в системі яких унітаризм займає унікальне місце.

Обумовлено це, насамперед, тим, що унітаристська ідея в процесі свого генезису виходить за просторово-технологічні, функціонально-телеологічні та інструментально-кратологічні рамки державного устрою та, в існуючих реаліях, починає перетворюватися на форму національної моделі конституційного ладу, вбираючи в себе безліч конституційних явищ, відносин і процесів – починаючи з питань становлення муніципалізму і парламентаризму, функціонування територіальних громад і органів публічної влади та закінчуючи проблемами формування конституційної свідомості і конституційної культури. В сучасних умовах унітаризм, як один з основоположних принципів конституційного ладу, об'єктивно виступає своєрідним плацдармом для впровадження унітаристської ідеології в конституційно-правове життя і суспільні відносини.



Батанова Наталія Миколаївна,

*старший науковий співробітник відділу правових проблем політології
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ФУНКЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Актуальним напрямом вітчизняної конституційно-правової науки є дослідження феномену конституційно-правової відповідальності. Багаторічні дискусії в доктрині конституційного права, а також перманентні заклики політичних лідерів щодо посилення політичної та конституційно-правової відповідальності, так і не дали очікуваних результатів на практиці. Попри це доктринальний та практичний інтерес до відповідної проблематики усе більше посилюється, оскільки вона пов'язана із охороною найвищих конституційних цінностей, серед яких насамперед гідність, свобода, суверенітет, демократія, а також засади організації та функціонування публічно владних інститутів тощо.

Традиційно у функціонально-цільовому аспекті конституційно-правова відповідальність пов'язується насамперед з відповідальністю органів публічної влади та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальними та дієвими гарантіями проти надмірної концентрації влади та зловживання нею.

У силу цього, функціональний метод займає особливе місце у системі методів дослідження конституційно-правової відповідальності. Актуальність та важливість розгляду питання функцій конституційно-правової відповідальності у контексті дослідження даного виду юридичної відповідальності визначається, з одного боку, масштабними трансформаційними процесами, які відбуваються останніми роками у соціально-політичному, господарсько-економічному, духовно-культурному житті Українського народу – громадян України усіх національностей, окремих громадян України та їх об'єднань за різними ознаками та у різних формах (територіальні громади, політичні партії, громадські організації тощо), функціонуванні інших суб'єктів державної влади та системи місцевого самоврядування.

На нашу думку, актуальність функціонального методу наукових досліджень багатьох конституційно-правових явищ, процесів та інститутів, у т. ч. й проблем функціонування конституційно-правової відповідальності, її дієвості, застосування тощо, обумовлена такими чинниками:

- проголошенням на конституційному рівні принципу, згідно якого, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, а також утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України);

- визнання фундаментом Конституції належності права визначати і змінювати конституційний лад в Україні виключно народом, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (ч. 2 ст. 5 Конституції України)

- закріпленням принципу, за яким, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України);

- формуванням в Україні демократичної, соціальної, правової держави, а також інститутів громадянського суспільства, насамперед становленням місцевого самоврядування та формуванням багатопартійності, переосмисленням ролі держави у цих процесах, що, з одного боку, об'єктивно припускає вирішення складних і багатограних політичних, соціально-економічних, культурних та інших завдань, а, з іншого, обумовлює самообмеження обсягу державного втручання в їхнє вирішення, тобто модернізує роль держави у

суспільно-політичних процесах, модифікує державні функції та механізм їх реалізації тощо.

Сучасне конституційне право, будучи провідною галуззю національного права, насамперед, є системою фундаментальних принципів (гідність людини, свобода, рівність, толерантність, верховенство права, демократія як баланс інтересів більшості і меншості тощо), які продукуються громадянським суспільством та визнаються й охороняються державою. Головною телеологічною детермінантою існування та функціонування конституційного права у демократичному суспільстві є свобода та гідність, тоді як у більшості інших галузей права – правовий порядок. У цьому аспекті, конституційне право щодо всієї правової системи є своєрідним кодексом або каталогом фундаментальних принципів, з якими має узгоджуватися вся правова система.

Тому, концептуальний аналіз функції (у т. ч. конституційно-правових явищ, інститутів та процесів, зокрема, і конституційно-правової відповідальності), складає ядро функціоналізму – методологічного принципу, що передбачає виокремлення об'єкта дослідження як цілого, його елементів і виявлення функціональних залежностей між складовими елементами, а також між елементами та соціальним цілим.

Оперування функціональним підходом у дослідженні конституційно-правових явищ та процесів, у т. ч. конституційно-правової відповідальності, передбачає аналіз не лише поняття «функція» у його філософському визначенні, а і сутнісної та змістової характеристики «функцій Конституції», «функцій конституційного права», «функцій держави», «функцій суб'єктів конституційного права». Внаслідок цього дана проблематика наукового дослідження стає актуальною та практично значимою як з точки зору теорії конституційного права та її інститутів, насамперед, теорії конституційно-правової відповідальності, так і в прикладному аспекті, – у контексті формування та реалізації правосуб'єктності учасників конституційно-правових відносин, насамперед органів та посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування.

Узагальнюючи доктринальні підходи, зроблені у теорії конституційного права щодо розуміння функцій конституційно-правової відповідальності [1–8], можна зробити висновок, що ним притаманні юридичні ознаки, що розкривають сутність і зміст цієї категорії, зокрема вони:

- виражають сутність і зміст цього виду юридичної відповідальності, її призначення у суспільстві та державі, а також місце у системі охорони Конституції та конституційного ладу;
- взаємопов'язані з основними функціями держави, у першу чергу з політичною, законодавчою, виконавчою, судовою та контрольною;
- є активним способом дії конституційно-правової відповідальності та конституційного права в цілому (його принципів, завдань, функцій), що

виражається в вирішенні конфліктних та спірних конституційних правовідносин, що є предметом конституційно-правового регулювання;

– маючи об'єктивний характер є, з одного боку, формою цілеспрямованої вольової поведінки або діяльності суб'єктів конституційно-правової відповідальності і конституційного права в цілому (суб'єктів-інстанцій конституційно-правової відповідальності та суб'єктів-порушників конституційного правопорядку (деліквентів)), та, з іншого боку, системою юридичних станів, що породжують конституційні права і обов'язки учасників конституційно-спірних та конституційно-конфліктних відносин;

– безпосередньо пов'язані із системою інститутів конституційного права (народ, держава, вибори та референдуми, органи та посадові особи державної влади та місцевого самоврядування, людина і громадянин, територіальні громади, політичні партії тощо), утворюючи стійкі системно-функціональні, структурні та генетичні зв'язки, що характеризують статичні та динамічні, матеріальні та процесуальні властивості конституційно-правової відповідальності і конституційного права в цілому;

– перебувають у стійкому синергетичному зв'язку із джерелами конституційного права як галузі права (насамперед Конституцією та її функціями), які є зовнішньою формою закріплення конституційно-правової відповідальності та об'єктивізації стратегічних магістральних напрямків і видів її впливу на суспільні відносини;

– безпосередньо впливають на конституційно-правові відносини (насамперед, конституційно-спірні та конституційно-конфліктні) та їх властивості, суб'єктно-об'єктний склад, життєві обставини (конституційні юридичні факти), які породжують, змінюють і припиняють відповідні конституційно-спірні та конституційно-конфліктні відносини (насамперед, конституційний делікт), а також визначають їх змістове наповнення;

– знаходяться в органічному зв'язку із функціями конституційного права як юридичної науки та навчальної дисципліни та об'єктивно впливають на стан здійснення наукових досліджень і форми навчання, спрямованих на вирішення поставлених перед конституційно-правовою наукою та освітою завдань тощо.

Спираючись на відповідні характеристики, функції конституційно-правової відповідальності доцільно визначати як основні нормативно закріплені та організаційно забезпечені напрями та види її впливу на конституційно-правові відносини з метою охорони Конституції, відновлення конституційного правопорядку та належного виконання завдань, функцій та повноважень суб'єктів цих відносин, а також вирішення конституційних спорів між ними та подолання конституційних конфліктів.

Література:

1. Кабанов П. А. Особенности карательной функции конституционной ответственности. *«Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики»*. Актуальные проблемы юридической науки. Материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. Тольятти: Изд-во Волжск. ун-та им. В. Н. Татищева, 2012, Ч. 1. С. 141–149.
2. Книш В. В. Функції конституційно-правової відповідальності суб'єктів державно-політичних відносин. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 8. С. 67–68.
3. Книш В. В. Теоретико-правовое исследование функций конституционно-правовой ответственности *Закон и Жизнь: Междунар. науч.-практ. правовой журнал «Legea și viața»*. 2017. № 9/2. С. 69–73.
4. Колотыркина С. И. Карательная функция конституционной ответственности и ее санкции. *Труды института государства и права российской академии наук*. Статьи аспирантов и стажеров института государства и права. 2014. № 2. С. 35–46.
5. Колотыркина С. И. Превентивная и регулятивная роль конституционной ответственности в общественных отношениях *Труды института государства и права российской академии наук*. 2014. № 4. С. 5–14.
6. Липинский Д. А. Регулятивная функция конституционной ответственности. *Конституционное и муниципальное право*. 2003. № 4. С. 21–24.



Безкровний Євген Анатолійович,

старший викладач відділу підготовки прокурорів з організації роботи в органах прокуратури та викладання професійної етики Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Україна, імплементуючи законодавство до стандартів Євросоюзу, протягом усіх років незалежності постійно реформує органи прокуратури. Законом України від 17 вересня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» було запроваджено ряд новел. Зокрема, було закріплено нову структуру органів прокуратури: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури.

Перейменування місцевих прокуратур в окружні, на нашу думку, пов'язано із доповненням Конституції України статтею 131-1, яка регулює

діяльність прокуратури у розділі правосуддя. Водночас необхідно зазначити, що реформа судової влади не була доведена до логічного завершення, оскільки не відбулося утворення окружних судів шляхом реорганізації (злиття) районних, міських і міськрайонних судів, як це було передбачено в рішенні Вищої ради правосуддя № 4280 /0/15-17 від 26 грудня 2017 року [1].

Змінами у Законі України «Про прокуратуру» передбачено широкі повноваження Генерального прокурора щодо створення, ліквідації та реорганізації спеціалізованих прокуратур на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури.

Окрім того, законом Генеральному прокурору надані повноваження стосовно затвердження стратегії розвитку прокуратури, системи оцінювання якості роботи прокурорів, порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів, порядку розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади.

Водночас Законом України «Про прокуратуру» зафіксовано розміри заробітної плати та премії прокурора. Закріплення розміру заробітної плати та премії на рівні закону є виконанням міжнародних рекомендацій і має посприяти протидії можливого незаконного впливу на прокурора.

Варто погодитися із позицією Костенка С.К., що створення фінансових гарантій незалежності у своїй діяльності є важливим питанням організації діяльності органів прокуратури [2, с.142].

У положенні Звіту Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи (частина II. Служба обвинувачення) від 17–18 грудня 2010 року вказано на необхідність створення каталогу гарантій невторчання у діяльність обвинувача (прокурора). Невтручання означає забезпечення того, що дії обвинувача у суді не зазнають зовнішнього тиску, а також неправомірного чи незаконного внутрішнього тиску на прокурора усередині самої системи обвинувачення [3].

Як зазначається в рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 року Rec (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків; необхідні умови для служби, такі як: заробітна платня, перебування на посаді і пенсія, вік виходу на пенсію, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, повинні регулюватися законом [4].

Відповідно до змін у Законі України «Про прокуратуру», замість Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів створюється «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження». Статтею 73 Закону

України «Про прокуратуру» зазначено, що відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади.

Згідно до підпункту 7 пункту 22 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» до першого вересня 2021 року в Офісі Генерального прокурора, у кожній обласній прокуратурі утворюються відповідні кадрові комісії як органи для забезпечення:

- проведення атестації прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур відповідно до цього розділу;

- розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів;

- здійснення добору на посади прокурорів.

Як висновок, можна зазначити, що новели у Законі України «Про прокуратуру» матимуть значні наслідки для функціонування системи органів прокуратури. Наразі тривають розробки та впровадження правових механізмів, які мають надати можливість реалізації вищевказаних законодавчих змін.

Література:

1. Рішення Вищої ради правосуддя від 26 грудня 2017 року № 4280/0/15-17 «Про розгляд питання щодо утворення окружних судів шляхом реорганізації (злиття) районних, міських і міськрайонних судів». URL: <http://www.vcu.gov.ua>
2. Костенко С.К. Правовий статус членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. С. 141-146
3. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення 2010 рік. URL: https://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf
4. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року Rec (2000) 19. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf



Бериславська Оксана Михайлівна,

доцент кафедри правового забезпечення

Військового інституту Київського національного університету імені

Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сучасний світ дуже швидко змінюється, технології маніпулятивного впливу миттєво проникають у соцмережі і медіа, що створює нові інформаційні виклики для суспільства і ставить владним структурам завдання шукати дієві інструменти протидії. Деякі країни ЄС, з огляду на події, що відбуваються в нашій державі, лише зараз усвідомлюють необхідність у створенні органів відповідальних за інформаційну політику.

Інформаційна політика держави формується і реалізується в трьох сферах суспільного життя: соціальній, інформаційній та технічній. Основним середовищем для цього виду політики є інформаційний простір, який складає невидиму, нематеріальну частину життя соціуму. Практичне значення і роль інформаційного простору в сучасному соціумі постійно об'єктивно зростає, тому цей простір постійно розширюється, залучаючи до себе все нові і нові суб'єкти, інститути, мережі, тобто структура інформаційного простору постійно ускладнюється [1, с. 114]. Як зазначає С. Гнатюк, однією з неодмінних умов формування національного інформаційного простору є комплексна та ефективна протекціоністська політика держави, головним завданням якої є стимулювання до створення відповідних індустрій і забезпечення їх стійкого розвитку [2]. Чиж І. наголошує, що необхідно ввести «нові технології прозорості» для того, щоб суспільство мало змогу контролювати владу. Пріоритетом Кабінету Міністрів України є реалізація зрозумілої суспільству політики [3, с. 220].

На сьогоднішній день актуальним питанням є транспарентність (інформаційна відкритість) органів публічної влади. В науці фактично сформувався підхід, прихильники якого вважають, що поняття «транспарентність» об'єднує в собі такі категорії як: «прозорість» (англ. – «transparency»), «відкритість» (англ. – «openness»), «гласність» (англ. – «publicity»). Українські дослідники Афонін Е.А. та Суший О.В., які у своїй праці «Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України конспект лекції до коротко-термінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів» зазначають, що «у сучасній вітчизняній літературі поняття «транспарентність» змістовно поєднало у собі як «прозорість», так і «відкритість», до того ж часто ці терміни вживаються поряд з поняттями «гласність» та «публічність» [4, с. 5].

Пашковська М., досліджуючи поняття «транспарентність» наводить

декілька визначальних тверджень, що сформувались у науці, основними з них є такі: транспарентність отожднюють із можливістю громадськості безперешкодного доступу до публічної інформації, тобто забезпечення належного рівня відкритості органів державної влади та органів місцевого самоврядування; транспарентність розглядають як основу для налагодження ефективної комунікації між громадськістю і органами державної влади; транспарентність розуміють як засадниче поняття, яке у собі в тісному взаємозв'язку поєднує декілька категорій, таких як: прозорість, відкритість, гласність, громадську участь тощо, які визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі [5, с. 140].

Ми вважаємо, що прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало першим кроком до впровадження європейських стандартів відкритості і прозорості в роботу органів публічної влади. Крім того, на даний момент владні структури допускають у своїй діяльності порушення законодавства у сфері доступу до публічної інформації, що можна вважати порушенням стандартів демократичної держави.

Тобто застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб центральних органів виконавчої влади, слід розглядати через призму Закону «Про доступ до публічної інформації». Важливим моментом є те, що процедура оскарження інформаційних правопорушень, відтепер розглядається шляхом віднесення до компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можливості приймати відповідні скарги і реагувати на звернення щодо порушень у сфері доступу до публічної інформації. У зв'язку з чим виникає адміністративна відповідальність фізичних та юридичних осіб у сфері інформаційно-правової політики держави.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації», право на доступ до публічної інформації, серед іншого, гарантується встановленням юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [6].

Законодавством встановлено право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації. Так, запитувачі публічної інформації можуть оскаржити: відмову в задоволенні запиту на інформацію; відстрочку задоволення запиту на інформацію; ненадання відповіді на запит на інформацію; надання недостовірної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 Закону; інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені

розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом [6].

Зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), регламентує деякі положення, що встановлюють відповідальність осіб які порушили інформаційне законодавство. В статті 212-3 КУпАП встановлено, що не оприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про засади запобігання і протидії корупції» – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвочасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації – також передбачена відповідальність, відповідно до КУпАП [7].

Таким чином, вказана стаття висвітлює перелік правопорушень, які є підставами притягнення до адміністративної відповідальності. Разом з тим відповідно до КУпАП, до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті винні особи за ч.6 ст. 212-3 КУпАП за незаконну відмову у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою – шостою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин [7].

Раніше загальний нагляд за реалізацією положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», здійснювали органи прокуратури, але оскільки на сьогоднішній день прокуратура позбавлена функції загального нагляду, то ця функція, відповідно до п. 8-1 ч. 1 ст. 255 КУпАП, є прерогативою уповноваженої особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, які компетентні складати протоколи про адміністративне правопорушення за ст. 212-3 КУпАП [7].

Отже, новою функцією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є приймати відповідні скарги і реагувати на звернення щодо порушень у сфері доступу до публічної інформації. Крім того, органи публічної влади є суб'єктами, які повинні виконувати вимоги Закону в частині реалізації законодавства щодо доступу до публічної інформації.

Таким чином, у результаті вищевикладеного можна зробити висновок про те, що органи публічної влади повинні бути швидшими в реагуванні на інформаційні виклики, відкритими і прозорими по відношенню до суспільства, а також мати весь необхідний арсенал адміністративно-правових інструментів щодо процедури притягнення до відповідальності осіб, винних у порушеннях стосовно видання, поширення та отримання інформації, що є абсолютно прийнятним в сучасних умовах.

Література:

1. *Судоргин О. А.* Современная информационная политика государства: мировой опыт и российская практика: дис ... д-ра политит. наук : 23.00.02. Москва, 2011. 360 с.
2. *Гнатюк С.* Актуальні проблеми державної інформаційної політики в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 2008. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/april08/3.htm>
3. *Чиж І. С.* Україна: шлях до інформаційного суспільства. Київ: Либідь, 2004. 286 с.
4. *Афонін Е. А., Суший О. В.* Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: консп. лекц. до короткотерм. семін. в системі підвищення кваліфікації кадрів. Київ: НАДУ, 2010. 48 с.
5. *Пашковська М.* Поняття транспарентності в сучасній науці. *Державне управління. Збірник наукових праць. Ефективність державного управління.* 2013. Вип. 34. С. 135-143
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>





Берцюх Мирослава Зіновіївна,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, магістр права

НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ ЯК ЗАВДАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У сучасних умовах панування людиноцентристської концепції адміністративно-правової доктрини, а також враховуючи євроінтеграційний вектор України, актуальними є дослідження ролі органів виконавчої влади у задоволенні інтересів особи. Так, як вказує Циганов О.Г., протягом останніх років у Європейському Союзі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство й наблизити її до населення. Ця мета в низці держав-учасниць досягається за допомогою розвитку «діяльності поліції в інтересах громади» (community policing). Одним із головних засобів для досягнення цієї мети є наділення поліції статусом органу публічної служби, а не просто органу, відповідального за застосування закону [1, с. 189].

Реалізація владних повноважень державними органами шляхом надання публічних послуг є однією з основних форм взаємовідносин приватної особи та влади в сучасному світі, в яких державу розглядають як «постачальника послуг». Такі ж тенденції відзначаються й у діяльності сучасної поліції. Якщо раніше термін «поліція» асоціювався з військовим, репресивним способом функціонування, то за останні десятиріччя в демократичних правових державах світу роль поліції змінилася. На сьогодні поліція є не лише інструментом у руках влади, що використовується для забезпечення законності й правопорядку, а й слугує засобом для виконання інших завдань, які можна віднести до сфери сервісної діяльності. Визначальною детермінантою діяльності цього державного органу стає забезпечення населення поліцейськими послугами, що, у свою чергу, є новелою вітчизняного законодавства [2, с. 24]. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [3] завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Варто зазначити, що Розділ IV Закону України «Про Національну поліцію» [3], що має назву «Повноваження поліції», не містить словосполучення «поліцейські послуги», проте аналіз змісту Розділу IV зазначеного закону дає можливість стверджувати, що повноваження

Національної поліції України тісно переплітаються із окремими видами поліцейських послуг. Разом з тим, науковці вживають термін «публічно-сервісна діяльність Національної поліції» у широкому та вузькому розумінні [4, с. 34-35]. Крім того, поняття «поліцейські послуги» охоплюється поняттям «публічні послуги».

Для з'ясування сутності поняття «поліцейські послуги» слід звернути увагу на визначення адміністративної послуги: це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [5]. Ю.З. Біла-Гюріна робить висновок, що поліцейські послуги можна розглядати у широкому розумінні, з точки зору якого будь-яка діяльність Національної поліції є поліцейською послугою. З точки зору цього підходу поняття «поліцейські послуги» формується через визначення суб'єкта надання – Національну поліцію. Якщо ж розглядати поліцейські послуги з точки змісту діяльності, отримуємо значно вужчу категорію, яка не охоплює адміністративні й інформаційні послуги, що надаються поліцією. У вузькому розумінні поліцейські послуги – це надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6, с. 53].

Під категорією «*поліцейська послуга*» слід розуміти передбачену законом публічно-владну діяльність органу або підрозділу поліції, що ґрунтується й впливає з виконуваних цим органом (підрозділом) поліцейських функцій, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидією злочинності, підтриманням публічної безпеки і порядку, та виражається в здійсненні дій чи прийнятті рішень, котрі відбуваються в контакт з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка переважно сама звертається до відповідного органу (підрозділу) поліції, його посадової особи для реалізації своїх суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків у правоохоронній сфері [7, с. 103]. А проведений Цигановим О.Г. аналіз положень законодавства окремих країн світу щодо надання поліцейських послуг свідчить про неоднозначність розуміння категорії «поліцейська послуга» серед вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі публічного управління. На думку вченого, відмінності зумовлені, перш за все, різницею об'єктів матеріальної дійсності та їх втіленням у мові (простіше кажучи – різницею обсягів понять), культурними, історичними та ментальними особливостями [1, с. 191].

Основними цілями запровадження поліцейських послуг є:

– зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це власне кажучи і повинно бути у

сучасній демократичній державі. За умов превалювання радянського підходу до бачень суспільного призначення міліції та організації її роботи реальне втілення даної мети було неможливим. Однак сьогодні, коли владою змінено парадигму розвитку органів внутрішніх справ та звернено увагу на потужний світовий досвід у цій сфері, є усі підстави вважати, що означена мета все ж таки буде реалізована хоча б частково;

- повернути довіру населення, перш за все шляхом наближення правоохоронців до громадян через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

- підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;

- забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

- оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання [8, с. 142].

Порядок надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг визначає механізм надання підрозділами МВС, Національної поліції та ДМС платних послуг, у тому числі адміністративних, фізичним і юридичним особам (далі – послуги). Послуги надаються за письмовою заявою фізичних або юридичних осіб із зазначенням їх прізвища, імені, по батькові (найменування), місця реєстрації/проживання (місцезнаходження) та виду послуги, а також за постановою (ухвалою) суду в цивільних та господарських справах (далі – замовники). Оплата наданих послуг здійснюється шляхом перерахування замовником коштів через банки, відділення поштового зв'язку, програмно-технічні комплекси самообслуговування або через електронний платіжний засіб у безготівковій формі. Підтвердженням оплати послуг є платіжний документ (платіжне доручення, квитанція) з відміткою банку, відділення поштового зв'язку або коду проведеної операції. Прийняття плати за послуги безпосередньо працівниками підрозділів МВС, Національної поліції та ДМС забороняється. У разі надання послуги, що передбачає видачу бланка або номерного знака, розмір плати за її надання визначається з урахуванням витрат, пов'язаних з придбанням відповідної продукції, у тому числі вартості персоналізації. Обсяг таких витрат визначається МВС. У разі письмового звернення замовника щодо термінового надання послуги та можливості підрозділів МВС, Національної поліції або ДМС надати послугу у строк до 10 днів, розмір плати збільшується на 100 відсотків. Замовник має право відмовитися від надання замовленої послуги шляхом подання на ім'я керівника відповідного підрозділу МВС, Національної поліції або ДМС заяви в письмовій формі. Повернення коштів за ненадані послуги здійснюється за письмовою заявою замовника на підставі оригіналу платіжного документа та

документа, що посвідчує особу. Плата за надання послуг підрозділам МВС, Національної поліції не справляється, крім вартості продукції, яка використовується під час надання послуги. Відповідальність за дотримання вимог цього Порядку покладається на керівників підрозділів МВС, Національної поліції та ДМС. Контроль за повнотою надходжень від надання послуг та веденням бухгалтерського обліку здійснюється МВС [9].

Підрозділи Національної поліції надають такі платні послуги [10]:

1) видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боеприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;

2) видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація);

3) переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого;

4) видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576;

5) видача дублікатів документів дозвільного характеру, зазначених у пунктах 2, 3 і 5 цього переліку, у разі їх втрати або пошкодження;

6) видача ліцензії:

– на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боеприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боеприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду;

– на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж;

– надання послуг з охорони власності та громадян;

– на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами;

– на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонування мисливських стендів.

Платними послугами є також оформлення та видача:

– дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів;

– документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів.

Крім того, підрозділи Національної поліції надають згідно з основною діяльністю інші послуги:

1) забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великовагових та небезпечних вантажів, автобусів та інших

транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів,

2) обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об'єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів,

3) підготовка і видача технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми,

4) перевірка проектної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження,

5) доставка, зокрема з використанням спеціальних транспортних засобів, затриманих за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху або технічно несправних транспортних засобів до визначеного замовником місця їх зберігання.

Не можемо погодитись з точкою зору Ю.З. Білої-Тюріної, що поліцейське піклування є різновидом поліцейських послуг у вузькому значенні цього терміну [11, с. 73]. На нашу думку, не варто розглядати як поліцейську послугу такий превентивний поліцейський захід, як поліцейське піклування, що відповідно до ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейське піклування може здійснюватися щодо: 1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; 2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; 3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі; 4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі [3]. Вважаємо, що відмінність полягає і в меті, і в наслідках, навіть в порядку застосування (наприклад, складання протоколу; повідомлення поліцейським про кожне застосування поліцейського заходу за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції; обов'язок відповідального поліцейського в підрозділі поліції провести перевірку у разі наявності достатніх підстав вважати, що передання особи тривало довше, ніж це необхідно, для вирішення питання про

відповідальність винуватих у цьому осіб; надання особі можливості негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи тощо).

Отже, одним із пріоритетних завдань Національної поліції України є надання поліцейських послуг. На сьогодні ще не вирішені всі питання щодо сутності, змісту і надання поліцейських послуг, що пов'язано із недосконалістю чинного законодавства і відмінностями в розумінні поняття «поліцейські послуги» вітчизняними і зарубіжними науковцями та практиками.

Література:

1. Циганов О. Г. Підходи до з'ясування сутності поліцейських послуг: вітчизняні реалії та зарубіжна практика. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 1. С. 186-193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2019_1_21
2. Циганов О. Г., Бурбій А. В. Аналіз зарубіжної практики надання поліцейських послуг. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С. 23-29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip_2017_3_5.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
4. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
5. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
6. Біла-Тюріна Ю. З. Поліцейські послуги – базис формування нової поліції в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 2 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса : Юридична література, 2016. С. 51-53. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/5608>
7. Циганов О. Г., Бабич І. С., Бойко І. В., Бурбій А. В. Поліцейська діяльність та поліцейські послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : монографія. Вінниця: «Твори», 2019. 196 с.
8. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_25
9. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ,

Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-п>

10. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-п>
11. *Біла-Тюріна Ю. З. Ознаки поліцейських послуг та їх характеристики. Традиції та новачії юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С.72-74.



Бобко Лариса Олександрівна,

*доцент кафедри публічного адміністрування та управління бізнесом
Львівського національного університету імені Івана Франка,
кандидат педагогічних наук, доцент*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У сучасних умовах корпоративна культура стає необхідною ознакою не лише приватних підприємств, а й органів публічного управління. Вона суттєво впливає на різнобічну діяльність працівників, на владні відносини, міжособистісні стосунки всередині колективу, відносини з зовнішнім оточенням тощо. Ступінь її впливу залежить від рівня сформованості.

Як доводить аналіз нормативних джерел, правовою основою формування, підтримки та розвитку корпоративної культури, що визначає її ефективність впливу на управління персоналом органів публічної влади є: Конституція України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про правила етичної поведінки»; Закон України «Про заходи запобігання і протидії корупції», Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки», наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця».

Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 236 від 25.12.2013 року були затверджені рекомендації та Примірний

кодекс корпоративної культури державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату для надання методично-консультативної допомоги, забезпечення системного підходу до формування підтримки та розвитку корпоративної культури у державних органах в контексті впровадження нової системи управління персоналом на державній службі, реалізації положень Закону України «Про державну службу» №4050-VI від 17.11.2011 року та виконання п.п.16 і 19 Плану заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, затвердженого Указом Президента України №229 від 23.04. 2013 року [1].

Під корпоративною культурою державного органу у Методичних рекомендаціях розуміється унікальна система цінностей та переконань у державному органі, що безумовно підтримується всіма працівниками цього органу і пов'язана з кінцевою метою його діяльності, обумовлює поведінку всіх його працівників, способи прийняття рішень, шляхи об'єднання колективу та окремих працівників для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань.

Метою корпоративної культури визначено забезпечення високої результативності діяльності державного органу за рахунок підвищення ефективності управління та якісного поліпшення діяльності державного органу.

Головними принципами формування корпоративної культури у державному органі визначено [1]:

- комплексне планування розвитку державного органу, яке враховує цілі та завдання державного органу в цілому та його працівників, взаємовідносини між працівниками цього органу;
- визначення необхідних цінностей державного органу; підтримка традицій, що визначають стиль управління; заперечення залучення до корпоративної культури, коригування її залежно від конкретних умов;
- комплексний підхід до оцінки, що передбачає врахування способів прямої дії корпоративної культури на ефективність державного органу та його опосередкованого впливу.

Враховуючи що, відповідно до Закону «Про державну службу»[2] державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, вважаємо, що формування та розвиток корпоративної культури державних службовців, а також розробка стандартів корпоративної культури на державній службі має здійснюватись з урахуванням норм Конституції України та положень нового законодавства про державну службу. Розглянемо докладніше відповідні нормативно-правові акти.

1. Закон України «Про державну службу», визначає принципи державної служби (верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, добросовісності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної

служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності), правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства [2].

2. Закон України «Про очищення влади», визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні. Очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [3].

3. Закон України «Про запобігання корупції» [4] та підзаконні акти, прийняті на його виконання (6; 7; 8). Так, у розділі VI Закону визначено правила етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме: вимоги до поведінки осіб (ст. 37), додержання вимог закону та етичних норм поведінки (ст. 38), пріоритет інтересів (ст. 39), політична нейтральність (ст. 40), неупередженість (ст. 41), компетентність і ефективність (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43), утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44) [4].

Важливу роль для державних службовців відіграють правила їхнього внутрішнього службового розпорядку. Для організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату (надалі – державний орган), визначення режиму роботи, умов перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу наказом Національного агентства України з питань державної служби № 50 від 03.03.2016 р. затверджено Типові правила внутрішнього службового розпорядку. Цими Правилами визначено: загальні засади етичної поведінки в державному органі; робочий час і час відпочинку державного службовця; порядок повідомлення державним службовцем про свою відсутність; перебування державного службовця в органі державної влади у вихідні, святкові, неробочі дні та після закінчення робочого часу; порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань; дотримання загальних інструкцій з охорони праці та протипожежної безпеки; порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем [5].

Зокрема, серед загальних правил етичної поведінки в державному органі визначено, що: державні службовці повинні дотримуватись вимог етичної поведінки; державні службовці у своїй роботі повинні дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність; державні службовці повинні

уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування; неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян; державні службовці під час виконання своїх посадових обов'язків повинні дотримуватись взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку [5].

Аналіз основних організаційно-правових засад корпоративної культури державного управління України доводить, що їхні положення відповідають комплексу функцій та завдань, покладених на органи державного управління і базуються на його стратегічних ціннісних орієнтирах. Однак слід наголосити, що дієвість цих організаційно-правових документів залишається обмеженою через їх декларативний характер та відособленість від державного службовця, як людини та особистості, а також з причини відсутності у колективах належного рівня корпоративної культури, який встановлюється та підтримується керівником-лідером. Якщо керівник своїм відчуває парадигмальний розвиток державного управління та вивіряє по ньому свою професійну діяльність, то він зможе використати корпоративну культуру у якості основного важеля, який безмежно розширює можливості усіх кадрових технологій та сприяє їхній дієвості. Поліпшенню управлінської діяльності з формування та розвитку корпоративної культури можуть сприяти наукові розробки організаційно-правових засад публічного управління, що обґрунтовано та гармонійно поєднують державне управління із місцевим самоврядуванням не тільки у повноваженнях, а й в управлінській роботі з формування та розвитку корпоративної культури.

Література:

1. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування корпоративної культури та Примірного кодексу корпоративної культури у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті : наказ Національного агентства України з питань державної служби № 236 від 25.12.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0236859-13>(дата звернення: 25.01.2020).
2. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/889-19> (дата звернення: 25.01.2020).
3. Про очищення влади : Закон України № 1682-VII від 16.09.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 44. Ст. 2041. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1682-18> (дата звернення: 25.01.2020).
4. Про запобігання корупції : Закон України № 1700/II від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18> (дата звернення: 25.01.2020).
5. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку :

наказ Національного агентства України з питань державної служби № 50 від 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16> (дата звернення: 25.01.2020).



Бодасюк Сергій Анатолійович,

студент магістратури Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗМІСТУ ТА ФОРМИ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ОРД, як і будь-яка інша діяльність, містить у собі такі елементи як ціль, засоби, безпосередньо процес діяльності, суб'єкт діяльності, предмет і об'єкт впливу, отриманий результат. У галузі оперативно-розшукових відносин категорію «результат» необхідно розглядати як підсумок соціально значущої діяльності оперативних підрозділів державних органів. Однак, на відміну від інших видів діяльності, ОРД має істотні особливості, які впливають на її результат. Це: державно-правовий характер, тобто здійснення тільки на підставі й на виконання закону; реалізація за допомогою притаманних тільки їй засобів і методів, що мають специфічну форму оперативно-розшукових заходів; здійснення у двох формах: гласної та негласної; провадження спеціально уповноваженими суб'єктами – визначеними законом оперативними підрозділами конкретних державних органів; специфічна мета – припинення правопорушень та здійснення в інтересах кримінального судочинства, безпеки громадян, суспільства й держави.

Разом із тим, у науковій літературі лівова частина дослідницького доробку присвячена все ж таки процедурним моментам здійснення оперативно-розшукової діяльності, її формам і методам, підтримуючи градус актуальності завдяки розвитку оперативної тактики та методики з урахуванням розвитку суспільства взагалі та технологій зокрема, що дає можливість розвивати напрямок використання оперативно-технічних засобів. Результати ж ОРД розуміються, як самі по собі зрозумілі корисні наслідки для протидії протиправним проявам.

Ми вважаємо, що такий перекіс потребує певного виправлення, що й спонукало нас для розроблення вказаної тематики.

Аналіз Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» дозволяє виділити такі поняття, які вживаються в розумінні «результати ОРД»: 1) «інформація» – статті 1, 6, 8, 9, 11; 2) «відомості» – статті 8, 9, 14; 3) «дані» – статті 7, 8, 9, 91, 92, 12; 4) «фактичні дані» – статті 1, 10; 5) «документи та

предмети, що можуть бути доказами» – ст. 8; 6) «копії документів» – ст. 8; 7) «оперативно-службові документи, що відображають результати ОРД» – ст. 8; 8) «оперативно-розшукова справа» – статті 9, 91, 92, 14; 9) «матеріали ОРД» – статті 10, 14; 10) «результати оперативно-розшукових заходів» – ст. 8 та ст. 65 КПК України; 11) «результати ОРД» – ст. 9.

Таким чином, із вищевикладеного огляду чинного законодавчого акту можна зробити висновок, що поняття «результати ОРД» є узагальнюючим і включає всі вищенаведені терміни, які використовуються в законодавстві. Але така різноманітність термінології не сприяє однозначному її розумінню і викликає низку зауважень.

По-перше, видається, що терміни «дані», «відомості», «інформація» фактично є синонімами. Усі вони означають відомості про кого-небудь або про що-небудь, характеризують кого-небудь або що-небудь, а також поінформованість про що-небудь. На думку С.М. Щербаковського, у цьому випадку найбільш прийнятним є узагальнюючий термін «оперативно-розшукова інформація» [1, С. 16].

По-друге, копії документів фактично також є документами, які при певних обставинах можуть стати доказами. Тому термін «документи» є більш широким за змістом і поглинає поняття «копії документів».

По-третє, результати ОРД, а також оперативно-розшукові заходи відображаються в оперативно-службових документах (рапортах, довідках, зведеннях, актах, звітах і т.ін.), до яких можуть додаватися предмети і документи, отримані при проведенні оперативно-розшукових заходів. У разі проведення в рамках ОРД оперативно-технічних заходів результати ОРД можуть бути також зафіксовані на матеріальних (фізичних) носіях інформації (фонограмах, відеоплівці, фотоплівках, фотознімках, магнітних, лазерних дисках, флешках, жорстких дисках, зліпках слідів тощо). Усі зазначені об'єкти та документи утворюють матеріали ОРД, які зосереджуються в оперативно-розшуковій справі.

Також потрібно відзначити, що оперативно-розшукова інформація, з одного боку, і фактичні дані, які передаються органу дізнання, слідчому, прокуророві або в суд, з другого – це різні категорії, що обумовлюють необхідність більш точного визначення поняття «результат ОРД».

Думки дослідників щодо поняття «результати ОРД» відрізняються різноманітністю. Так, О. М. Бандурка розглядає результати ОРД в широкому розумінні слова як отримання оперативно-розшукової інформації, що накопичується, обробляється, аналізується для вжиття відповідних заходів [2, с. 281].

В. М. Мешков і В. Л. Попов вважають, що під результатами ОРД слід розуміти фактичні дані, відомості, інформацію, отримані при проведенні оперативно-розшукових заходів, що сприяють встановленню обставин, пов'язаних із підготовлюваним або вчиненим злочином, розшуком осіб, які

ховаються від органів дізнання, попереднього слідства і суду, або безвісти зниклих [3, с. 45]. Ці дані можуть міститися або можуть бути закріплені: а) у довідках, актах, рапортах, складених особами, які здійснюють зазначені заходи, а також в об'єктах, доданих до даних письмових джерел; б) на технічних засобах фіксації інформації; в) у повідомленнях конфіденційних джерел.

Іншої точки зору дотримується Є. А. Доля, пропонуючи розглядати результати оперативно-розшукової діяльності як фактичні дані або оперативні докази, отримані в рамках ОРД, які становлять зміст відповідних оперативно-службових документів, але тільки стосовно до використання їх у доказуванні у кримінальних справах [4, с. 79]. У зв'язку з цим слід зауважити, що, по-перше, використання терміна «оперативний доказ» стосовно до ОРД є сумнівним. Можна підтримати В. В. Зоріна в тому, що не треба «механічно переносити норми і інститути, властиві кримінально-процесуальному праву, у законодавство про оперативну діяльність» [5, с. 630]. По-друге, за межами розглянутих визначень залишилися результати ОРД, які в силу різних причин не можуть бути використані в процесуальній діяльності.

А. С. Борщов і Ю. В. Колташов під результатами ОРД розуміють кінцевий підсумок, який завершує собою успішне досягнення цілей і рішення завдань, встановлених щодо цієї діяльності законодавчим і відомчим нормативним регулюванням [6, с. 58]. Оскільки нас у першу чергу цікавить зміст результатів ОРД призначених для використання в кримінально-процесуальному доказуванні, то не можна залишити поза увагою визначення поняття «результати документування в ОРД» (оперативного доказування), сформульоване тими ж авторами, як «кінцевий підсумок, що завершується реалізацією в кримінальному процесі фактичних даних (як оперативних доказів), сформованих при проведенні комплексу негласних і інших оперативно-розшукових заходів у рамках ведення справ оперативного обліку» [6, с. 58]. На нашу думку, А. С. Борщов і Ю. В. Колташов результати ОРД розуміють скоріше в значеннєвому плані, ніж у правовому. Тому результати визначаються ними як підсумки діяльності, що за значенням є одне й те саме. Крім того, на момент завершення оперативно-розшукових заходів ще рано говорити про вирішення таких завдань, як розкриття злочину, викриття злочинця (злочинців). Їхні результати можуть і не мати наступного вирішення зазначених завдань у силу низки факторів, серед яких невмілі дії слідчого, порушення правил кримінально-процесуального доказування, що позбавляють суд можливості погодитися з доказовим значенням результатів оперативно-розшукової діяльності.

С. Г. Савенко розглядає результат ОРД, по-перше, з позицій цієї діяльності, як результат, тобто завершення, підсумком якого буде як добування інформації, так і проведення на її основі певних оперативно-розшукових заходів, виконання прийнятих на підставі добутої інформації рішень, по-друге, з позицій

кримінального процесу, як дані (відомості, інформація), які були добуті оперативно-розшуковим способом, зафіксовані в оперативно-службових матеріалах і вимагають вжиття кримінально-процесуальних заходів [7, с. 81].

Що стосується змісту оперативно-розшукової інформації як результату ОРД, то він відображений у чинному законодавстві й містить у собі такі відомості: про ознаки вчиненого або такого, що готується, злочину; про осіб, що готують або вчинили злочин; про місцезнаходження слідів злочину, документів і предметів, які можуть стати речовими доказами; про злочинні події або дії, що створюють загрозу громадянам, суспільству й державі; дані, необхідні для прийняття оперативно-тактичних рішень; про будь-які інші факти й обставини, що мають значення для вирішення питань використання результатів оперативно-розшукової діяльності.

Крім перелічених матеріалів ОРД, необхідно розрізнити джерела оперативно-розшукової інформації. Під ними слід розуміти будь-яких фізичних осіб та будь-які предмети і документи, тобто матеріальні об'єкти, що містять оперативно-розшукову інформацію. За способом формування джерела оперативно-розшукової інформації доцільно поділити на первісні й похідні.

При визначенні первісних і похідних джерел оперативно-розшукової інформації необхідно враховувати також особливості обставин, фактів, інформація про які міститься в джерелі.

Література:

1. *Щербаковський С. М.* Використання результатів оперативно-розшукової діяльності при розслідуванні незаконного обігу наркотиків : дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 237 с.
2. *Бандурка О. М.* Оперативно-розшукова діяльність. Ч. I : Підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
3. *Мешков В. М., Попов В. Л.* Оперативно-розыскная тактика и особенности легализации полученной информации в ходе предварительного следствия. М.: Щит-М, 1999. 80 с.
4. *Доля Е. А.* Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. М., 1996. 298 с.
5. *Основы оперативно-розыскной деятельности / под ред. С.В. Степашина.* СПб., 1999. 778 с.
6. *Борщев А. С., Колташов Ю. В.* О соотношении документирования в оперативно-розыскной деятельности и доказывания в уголовном процессе. *Правовые, научные и организационно-тактические проблемы оперативно-розыскной деятельности в современных условиях.* М., 1997. С. 56–63.
7. *Савенко С. Г.* О понятии результата оперативно-розыскной деятельности.



Бойко Ірина Володимирівна,

*доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук*

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАВОВІ ТРАДИЦІЇ ЯК ПІДГРУНТЯ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Європейські інтеграційні прагнення України обумовлені пошуком оптимальних моделей правового регулювання різних сфер суспільних відносин. Серед них – створення умов для належного адміністрування, що потребує впровадження правил, які в європейській правовій традиції називаються адміністративною процедурою.

В Україні про необхідність впорядкування діяльності публічної адміністрації було зазначено ще в Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року. Стратегією реформування державного управління на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р., розроблення законопроекту про адміністративну процедуру визначено як пріоритетне завдання.

Досі Україна не прийняла закон про загальну адміністративну процедуру. Це обумовлено низкою причин. Серед них: (1) неоднозначне розуміння змісту адміністративної процедури; (2) відсутність політичної волі для прийняття такого закону, що пов'язано з існуванням фантомних уявлень про підпорядкованість людини державі.

Проблематика адміністративної процедури активно досліджується українськими правниками, відбувається пошук оптимальної її моделі для врегулювання суспільних відносин. Вчені відводять адміністративній процедурі місце центрального інституту в системі адміністративного права. Проте українські науковці не дійшли єдиного розуміння сутності та змісту поняття «адміністративна процедура». Уявлення про адміністративну процедуру як правове явище, зазвичай, у науковців формується на підставі аналізу законодавчих актів держав, у яких такі закони прийняті, та наукових досліджень іноземних авторів. Наведені підходи дозволяють відшукати й запропонувати

найбільш прийнятні для української держави правила врегулювання відносин приватної особи із суб'єктами публічного адміністрування.

Демократичний спосіб розвитку низки держав сприяв виробленню чисельних правил, що застосовуються для регламентації діяльності публічної адміністрації. Ці правила трансформувалися й об'єктивувалися в три покоління адміністративної процедури. Еволюція адміністративної процедури в історичному аспекті пройшла такі фази, описані Дж. Барнсом, а потім іншими вченими [1]. Перша, яку назвали «квазісудовою», розпочалася ще у XIX столітті й була пов'язана з виробленням процедурних вимог щодо прийняття рішень адміністрацією, їх перегляду та удосконалення механізмів вирішення спорів з метою запобігання незаконним чи протиправним діям та захисту прав громадян. Такі процедурні правила здебільшого спрямовані на вирішення конкретної індивідуальної справи та розглядаються як способи захисту від неправовірних дій та зловживань, коли їх дії можуть серйозно вплинути на права людини. На їх існування здебільшого вказували у своїх рішеннях суди. Причому процедура вважалася лише інструментом, який допомагає виконувати та застосовувати закон.

Другий етап («квазізаконодавчий») відбувався в окремих країнах впродовж 1950-х та 1960-х років та стосувався впорядкування нормотворчості. Процедури другого покоління спрямовувалися на формування та вироблення норм у підзаконних актах. Такі процедури схожі на прийняття законодавчих актів. Найбільш значимим актом цього періоду був Акт про адміністративні процедури США 1946 року [2, с. 300].

Третя фаза розпочалася в умовах розвитку державно-приватного партнерства, динамічних адміністративних процесів та була орієнтована на управління в усьому світі. Третє покоління базується на співпраці між адміністраціями та/або приватними сторонами, при якій забезпечується можливість участі на будь-якому етапі розробки та прийняття адміністративних та нормативно-правових актів, зокрема визначення порядку денного, попередніх проектів, оцінки, моніторингу тощо. Це нове та останнє покоління здатне відповідати на мінливі потреби нових режимів управління. Процедури спрямовуються на прийняття найкращого рішення, а не пошук його у раніше прийнятому статуті. Процедурні правила використовуються не лише органами публічної влади для вирішення внутрішньодержавних питань, але й залучаються у політичну сферу у на національному та глобальному рівнях. Це нове та останнє покоління охоплює розробку публічної політики та використання процедурних механізмів, що впливають із сучасних методів управління [2, с. 303].

Отже, всесвіт адміністративних дій за сьогодення охоплює й прийняття індивідуальних адміністративних актів, і розроблення й ухвалення «правил формування правил», і формування стандартів вироблення політик

загального розвитку, співпраці, моніторингу тощо. Але в будь-якому разі, процедура орієнтована не на результат, а на сам процес.

Одне покоління адміністративної процедури не обов'язково замінює попереднє. Навпаки, еволюційна модель, описана Барнсом, передбачає довговічність попередніх рішень, збагачених створенням нових поколінь, новими адміністративними функціями та завданнями, або модифікованими у певних областях. Охоплення процедурним регулюванням вельми різноманітних сфер діяльності представників держави обумовлено усвідомленням із боку держави та громадянського суспільства необхідності підпорядкувати діяльність суб'єктів, спрямовану на забезпечення публічного інтересу, певним правилам, які б відображали ідеї справедливості, демократизму та верховенства права.

Україна нині знаходиться на початковому етапі розвитку та сприйняття ідей адміністративної процедури. Перед державою стоїть завдання імплементації європейських практик у своє законодавче поле. Ці амбітні цілі потребують виваженого підходу до вибору шляхів реалізації. Вважаємо, що в українській державі має відбутися всеосяжне прийняття ідей адміністративної процедури. Причому, доцільно впроваджувати відповідні законодавчі ініціативи в тому порядку, як вони розвивалися в європейському правовому полі. Принаймні, першочерговим завданням є розроблення і прийняття закону про адміністративну процедуру в розумінні останньої відповідно до її змісту в першому поколінні.

Це потребує окреслення основних маркерів змісту адміністративної процедури, яка застосовується для регламентації відносин публічної адміністрації з приватною особою з приводу прийняття адміністративних актів, у яких вирішується питання про надання права або покладення обов'язку на особу.

В європейській спільноті вироблена загальна ідея щодо доброго управління. По суті, перш ніж приймати рішення, установи спільноти повинні дотримуватися належної процедури: заслуховувати зацікавлених людей; урахувати усі необхідні докази; зважувати позиції зацікавлених сторін; пояснювати, чому обрано одну альтернативу серед інших [3, с. 564]. Єдиного правового документу, який би встановлював загальні правила відносин приватної особи з публічною адміністрацією, в Європейському Союзі немає. Науковці стверджують, що відсутність загального закону, що може бути застосованим у різних сферах державного управління, поряд із розрізною адміністративною системою держав-членів, створює певну проблему для країн-кандидатів, оскільки немає простої моделі, яку слід наслідувати. Однак з часом, не без допомоги ЄСПЛ, були вироблені ключові критерії адміністрування. Сприйняття країнами-членами ЄС вироблених принципів сформулоувало уявлення про загальний європейський адміністративний простір (EAS) [4], який передбачає набір стандартів для дій в рамках державного

управління, що визначено національним законодавством та застосовується за допомогою відповідних процедур та механізмів. У більшості держав-членів ЄС вищезазначені принципи управління встановлюються конституцією та передаються через сукупність адміністративних законів, серед яких визначальне місце займає акт про адміністративну процедуру.

Принагідно згадаємо так званий «акт м'якого права» – Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про добре адміністрування від 20 червня 2007 року. Цей акт орієнтує європейські країни на основні принципи, на яких має будувати правове регулювання цих відносин.

Крім цього, зазначимо, що в законодавстві Європейського Союзу визнається право на належне управління, що закріплено у ст. 41 Глави V Хартії основних прав Європейського Союзу [5], яка відображає унормовану модель добросовісних і відповідальних взаємовідносин громадян і органів влади та їхніх посадових осіб. Зокрема, цим документом закріплено, що кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи впродовж розумного строку інститутами і органами Європейського Союзу. Дане право передбачає, зокрема: (а) право кожної людини висловити свою думку до того, як до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити для неї несприятливі наслідки; (б) право кожної людини на доступ матеріалів справи, що її стосується, при дотриманні конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці; (в) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення. Наведена стаття також закріплює право кожної людини на відшкодування за рахунок Європейського співтовариства шкоди, спричиненої інститутами ЄС та їх службовцями при виконанні ними своїх обов'язків. Право на належне управління змістовно наповнено й можливістю звертатися до інституцій ЄС однією з офіційних мов договорів та очікувати відповіді такою ж мовою.

Право на належне управління згенеровано та інтегровано до європейського права через утвердження адміністративно-правового інституту належного управління, сутність якого відображена у значній кількості актів *acquis* Євросоюзу та Ради Європи. Зміст терміна «належне управління» розкривається, приміром, у Білій книзі Комісії Європейських Співтовариств «Європейське управління» 2001 року [6]. Документ визначає основні засади діяльності публічної адміністрації, як-то: відкритість, участь, підзвітність, ефективність, злагодженість.

Право на належне управління забезпечується, передусім, через нормативно закріплений порядок прийняття актів публічної адміністрації, якими приватній особі надаються права або покладаються обов'язки. Сукупність таких правил мають бути об'єктивовані в Закон України «Про адміністративну процедуру» та становити відповідний інститут адміністративного права.

Література:

1. Kovač, P. (2017-2018). Innovative administrative procedure Law: Mission impossible? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, X(2), 93-117.
2. Barnes, J. (2017). Three generations of administrative procedures. In: S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson (Eds.), *Comparative Administrative Law* (pp. 302-318). Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
3. Juli Ponce. Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. July 2005 p.p. 551 – 588.
4. European Principles for Public Administration, OECD, Paris, 1998. https://www.academia.edu/37924312/European_Principles_for_Public_Administration_OECD?auto=download
5. Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.
6. European Governance. A White Paper. Commission of European Communities (Brussels, 25.7.2001, COM(2001)428 final). Available at http://aei.pitt.edu/1188/1/european_governance_wp_COM_2001_428.pdf



Бориславська Марина В'ячеславівна,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,

кандидат юридичних наук, доцент

ЗНАЧЕННЯ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ ТА ЇХ РЕЄСТРАЦІЇ В ДИНАМІЦІ СІМЕЙНИХ ТА ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

До сімейно-правових юридичних актів, які викликають зміну або припинення сімейних та цивільних прав та обов'язків відносяться, насамперед, акти фізичних осіб як учасників сімейних правовідносин. Проте, найчастіше сімейні правовідносини виникають внаслідок фактичних складів, до яких окрім актів суб'єктів сімейного права входять події та відповідні акти державних органів та органів місцевого самоврядування (далі – МС). Серед останніх, що здійснюють вплив на динаміку сімейних та цивільних правовідносин, виділяють акти органів державної реєстрації актів цивільного стану (далі – ДРАЦСу) і органів опіки та піклування (далі – ОіП). Такі акти не є актами суб'єктів сімейного права, оскільки суб'єктом сімейного правовідношення може бути тільки фізична особа. Однак, поряд з іншими юридичними фактами вони можуть впливати на динаміку сімейних правовідносин [1, с. 75-76], адміністративними актами.

Адміністративні акти видаються органами влади або органами МС, які діють як суб'єкти публічного права. Більшість таких актів видаються з наміром спричинити адміністративно-правові наслідки, однак деякі адміністративні акти створюють поряд з цим й цивільно- та (або) сімейно-правові наслідки. Саме такими є акти органів ДРАЦСу (наприклад, щодо реєстрації та розірвання шлюбу). Акт управління породжує адміністративні правовідносини між органом, що видав акт, та особами, яким цей акт адресований. Цивільні та (або) сімейні правовідносини, засновані на цьому акті, складаються між особами, яким цей акт адресований [2, с. 55-56].

ЗУ «Про ДРАЦСу» визначає акти цивільного стану як події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків (ч. 1 ст. 2). Таким чином, акти цивільного стану (далі – АЦС): 1) це реальні події або дії; 2) вони є невідчужуваними від фізичної особи; 3) виступають підставою виникнення, зміни або припинення цивільного та сімейно-правового статусу людини (тобто, її цивільного стану) [1, с. 76-77]. З цієї останньої ознаки можна зробити висновок, що акти цивільного стану є юридичними фактами і без державної реєстрації. АЦС є народження фізичної особи, встановлення її походження, набуття громадянства, вихід з громадянства та його втрата, досягнення відповідного віку, надання повної цивільної дієздатності, обмеження цивільної дієздатності, визнання особи недієздатною, шлюб, розірвання шлюбу, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, зміна імені, інвалідність, смерть тощо (ч. 2 ст. 49 ЦК). Як справедливо відзначає І. М. Кузнецова, самі органи ДРАЦСу не мають права встановлювати будь-які факти. Їх завдання – проводити реєстрацію АЦС, які підтверджені доказами, встановленими у законі [3, с. 12]. Ці органи «легалізують» дії суб'єктів сімейного права, надаючи їм юридичне значення, що сприяє охороні їх прав від порушень. У випадках, передбачених законом, реєстрація АЦС дозволяє провести спеціальну «легалізацію» не тільки дій суб'єктів сімейного права, але й рішень суду. Зазвичай з моменту набрання рішенням суду законної сили цивільні права вважаються такими, що виникли. Проте, існують окремі особливості. Так, внаслідок винесення рішення суду про усиновлення орган ДРАЦСу здійснює відповідний запис та видає усиновлювачам нове Свідоцтво про народження дитини, де вони записані матір'ю, батьком дитини, в якому також може бути змінена дата та місце народження дитини. Свідоцтво про народження, що було видане раніше, анулюється (ст. 233 СК). За бажанням усиновлювача орган ДРАЦСу видає на підставі рішення суду Свідоцтво про усиновлення, зразок якого затверджується КМУ (ч. 2 ст. 225 СК). Отже, хоча орган ДРАЦСу не приймає участі у справі про усиновлення, судові рішення зобов'язує його здійснити певні дії, що входять до його компетенції [4, с. 76-77].

Найчастіше поняття АЦС ототожнюють з поняттям запису (державною реєстрацією) АЦС. Слід погодитися, що записи АЦС є результатом діяльності органів публічної влади з реєстрації АЦС, що полягає у фіксації обставин, що підлягають посвідченню. За своєю правовою природою вони є адміністративними актами, що виражаються у формі документа. Відповідно, запис АЦС – це документ (матеріальний носій інформації про дії та події, які підлягають засвідченню у відповідних органах публічної влади). АЦС – це обставини, що мали місце в дійсності і спричиняють настання певних юридичних наслідків. Відповідно, ототожнювати їх із записом АЦС не можна [5, с.56-57]. Так, смерть – це АЦС, а реєстрація смерті – це актовий запис про смерть. Значення записів АЦС полягає у тому, що вони засвідчують, документують обставини, виступають джерелом доказу про ці обставини. Актові записи підтверджують час (момент) виникнення, зміни, припинення, відновлення відповідних прав та обов'язків.

Від юридичних актів компетентних органів слід відрізнити видачу документів на підтвердження вже вчинених юридичних актів (наприклад, свідоцтво про укладення шлюбу, про розлучення, про усиновлення тощо). Свідоцтво саме по собі нових юридичних наслідків не породжує, лише засвідчує факт здійснення юридичного акту [1, с. 62]. У випадку його втрати може бути виданий дублікат без повторного здійснення юридичного акту, що вже відбувся у вигляді реєстрації шлюбу, розлучення тощо [6, с. 88].

Державній реєстрації підлягають не усі, а лише окремі АЦС, а саме: народження фізичної особи та її походження, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть (ч. 2 ст. 2 ЗУ «Про ДРАЦСу»). Отже, реєстрації підлягають юридичні факти, що мають особливе значення для сімейного, цивільного та інших галузей права. Слід зазначити, що окремі автори пропонують розширити перелік АЦС, які потребують державної реєстрації. Вони вказують на обставини, які не тільки істотно впливають на цивільний стан особи, але й потребують спеціального обліку з боку держави. Більше того, можуть мати місце складності при встановленні цих фактів на практиці. Йдеться про визнання громадянина обмежено дієздатним, недієздатним, зміни статі громадянина [5, с.55.-56; 7, с. 288].

Говорячи про вплив адміністративних актів на динаміку правовідносин, слід враховувати їх вид і сам характер впливу, обумовлений змістом того або іншого акту. За своєю юридичною силою, обов'язковістю він може мати імперативний або рекомендаційний характер. Причому це може стосуватися не тільки сторін правовідношення, але і суду, що розглядає спір про право цивільне, який виник із цього правовідношення [8, с. 127]. Особливість актів органів ДРАЦСу полягає в тому, що вони мають загальнообов'язковий характер (принаймні, поки їх дійсність не скасована відповідним рішенням суду, що набрало законної сили). Слід вказати, що не всі адміністративні акти в

сфері сімейного та цивільного права мають таку характеристику. Так, акти (висновки) органів ОіП щодо доцільності залишення дитини на вихованні у одного з батьків, між якими виникла суперечка про право на виховання дитини, мають тільки рекомендаційний характер, і висновок органу опіки та піклування не є обов'язковим для суду [8, с. 127].

Більше того, подекуди обов'язком є звернення до органів ДРАЦСу задля здійснення реєстрації. Це стосується, зокрема, реєстрації народження дитини. Звернення до органу ДРАЦСу є обов'язком батьків, або інших, визначених законом осіб (ст. 144 СК).

Підсумуємо значення АЦС та її державної реєстрації. Як і будь-які інші юридичні факти, АЦС спричиняють виникнення, зміну або припинення правовідносин. АЦС як юридичні характеристики фізичної особи в своїй сукупності формують цивільний стан особи, що відображає її цивільно- та сімейно-правове становище та дозволяють індивідуалізувати таку особу, визначити особливості реалізації нею нормативно закріплених прав та обов'язків. Тому реєстрація АЦС є важливою для захисту як державних інтересів, так і інтересів окремих осіб [5, с.55-57].

Реєстрація АЦС сприяє досягненню юридичних, адміністративних, статистичних та будь-яких інших цілей в галузі планування сімейної політики, демографічних тенденцій, соціального забезпечення. Ці заходи дозволяють точно знати рух народонаселення (кількість народжень та смертей, укладених та розірваних шлюбів, співвідношення між народжуваністю і смертністю) [5, с. 57], що є дуже важливим при розробці та здійсненні державної економічної та соціальної політики, в наш час – при плануванні пенсійної політики держави.

АЦС, будучи категоріями насамперед цивільного та сімейного права, мають суттєве значення для багатьох галузей права, адже з ними закон пов'язує виникнення, зміну або припинення різноманітних правовідносин.

Література:

1. Данилин В. И., Реутов С. И. Юридические факты в советском семейном праве. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. 156 с.
2. Цивільне та сімейне право України. Навчально-практичний посібник / За ред. Є. О. Харитоновна, А. І. Дрішлюка. Х.: ТОВ «Одіссея», 2003. 640 с.
3. Комментарий к Семейному Кодексу Российской Федерации [Отв. ред. И. М. Кузнецова]. М.: Юристъ, 2002. 596 с.
4. Тихонькова Н. В. Проблемы судебного решения как юридического факта : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Саратов: 2003. 155 с.
5. Маркин А. В. К вопросу о роли актов гражданского состояния в динамике современных правоотношений. *Общество и право*. 2015. № 1 (51). С. 55-58.

6. *Маркосян А. В.* Юридические факты в семейном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2007. 203 с.
7. *Ромовська З. В.* Українське цивільне право. Загальна частина: Академічний курс: Підручник. 3-є вид. К.: «ВД «Дакор», 2013. – 672 с.
8. *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. 182 с.



Булгакова Олена Валеріївна,

*доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат економічних наук, доцент*

ІНДИКАЦІЯ ДОВІРИ ДО ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ГРОМАДЯНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Однією з найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є питання взаємовідносин держави та громадянина через формування ефективних національних та міжнародних механізмів забезпечення прав і свобод людини. Становлення громадянського суспільства в Україні відбувається через запити суспільства не тільки на односторонній захист прав і свобод людини з боку держави, а й на формування ефективних механізмів, які дозволяють громаді мати публічний контроль влади щодо виконання державницьких обов'язків. В системі публічного управління громада, як основне джерело влади, має певний рівень довіри до влади, який формується під впливом багатьох чинників та є комплексним показником якості державного управління щодо задоволення потреб людей в реалізації та захисті їх прав та задоволенні потреб на особистий та суспільний розвиток [1].

Для судової системи, яка здійснює свою діяльність відповідно до принципів верховенства права, довіра громадськості набуває якості джерела, яке здатне наповнити її суспільним смислом. Тому судова влада має розуміння, що така довіра є вкрай важливим підґрунтям, яке в цілому надає морального права і повноважень до застосування чинні норми закону для досягнення законності та верховенства права [2].

Основною причиною значної кількості негативних явищ в суспільному житті можна назвати нерозвиненість інститутів громадянського суспільства та громадянської свідомості людей. Саме це в свою чергу знижує рівень довіри до органів державної влади, які часто не враховують інтереси громадян та громади (рисунк 1).

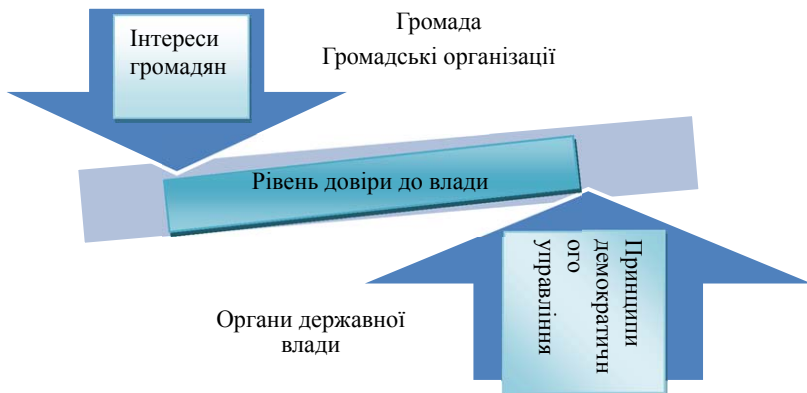


Рисунок 1 – Баланс рівня довіри до публічної влади

Становлення незалежної та неупередженої судової системи в Україні «неможливе без довіри громадян до судових процесів і рішень, без підтримки громадськості, що сприятиме виробленню ефективного зворотного зв'язку між державою та суспільством.

Таким чином, особливої актуальності набуває пошук шляхів, форм і методів взаємодії судів і громадськості, що здатні забезпечити діалогові відносини між державою та її громадянами, стимулюватимуть громадянську активність і, в кінцевому результаті, гарантують підвищення авторитету та довіру до судової влади» [3].

Низький рівень довіри населення до судової влади в Україні зумовлений і низьким рівнем довіри до влади взагалі, і водночас власним стереотипним сприйняттям суду і суддів. Можна сказати, що суди в Україні в цілому мають меншу довіру, ніж інші органи публічного управління.

Громадський контроль в кожній державі, яка вважає себе демократичною, є однією з найважливіших гарантій зловживань владою, недопущення узурпації влади та використання її на шкоду суспільства та держави. Найбільш важливим наразі є питання визначення значення та механізму впливу громадського контролю у судовій системі. Саме громадський контроль можна розглядати як найбільш поширений інструмент впливу громадянського суспільства на органи влади. Його можна реалізувати практично на всіх рівнях державного апарату інституцій судової влади [5].

Рівень довіри населення до судової влади залежить не лише від якості виконання судами основної функції – здійснення правосуддя, а й від того, якої якості інформація наповнює інформаційний простір суспільства про таку діяльність. Зауважимо, що український інформаційний простір насичений переважно негативною інформацією про суди і суддів, що безумовно впливає на зниження рівня довіри. Однак, результати досліджень свідчать

про те, що учасники проваджень схильні більше довіряти судам. Це надає можливості використання комунікаційних інструментів для підвищення довіри з боку тих людей, які не застосовували публічні послуги судової влади. Також важливим є формування практики позитивного досвіду спілкування з судами, що можливо досягнути через запровадження стандартизації вимог до процесу надання судових послуг [4].

Існують декілька моделей вимірювання рівня довіри населення до судової влади. Але всі їх можна згрупувати в дві групи, а саме: вимірювання рівня довіри з боку організацій професіоналів та оцінка окремими громадянами.

Перша модель вимірювання довіри населення до судової влади пропонує оцінювати довіру до судової влади на основі Судового Індексу [4].

Проведення вимірювання за такою методикою дає змогу оцінити кожен окремий фактор впродовж певного періоду та побачити динаміку його розвитку. За такою моделлю вимірювання рівня довіри до судової влади проводить Європейська Бізнес Асоціація в рамках визначення Індексу інвестиційної привабливості України.

Низький рівень довіри до судової системи, продовжує залишатися одним з головних факторів, який непокоїть бізнес та знижує привабливість України на міжнародному ринку як надійного партнера.

Модель вимірювання довіри до судової влади з боку професіональних об'єднань наочно демонструє відносно середній рівень довіри до судової влади [6]. Респонденти також визначили основні фактори, які негативно впливають на рівень довіри до судової влади і вони виглядають так:

- корупція та хабарництво в рамках судового процесу
- висока завантаженість суддів, що призводить до зниження якості рішень, які приймаються суддями
- неефективність та тривалість виконання ухвалених судом рішень
- неоднозначність законодавства
- низький рівень правової обізнаності суспільства
- незрозумілі процедури судового процесу.

Детальний аналіз факторів судового індексу за 2018 рік дозволяє стверджувати, що рівень довіри до судової влади з боку бізнес асоціацій знаходиться в середньому на задовільному рівні, оскільки майже всі показники мають оцінку в межах від мінімальних 2,69 балів за прозорість судового процесу, до максимальних 3,92 за доступність судових рішень [6].

Інша модель вимірювання рівня довіри до судової влади базується на інформації, яку отримано серед населення [4].

Можна виділити два основних напрямки вимірювання рівня довіри до судової влади: серед загального населення і серед осіб, що стикались безпосередньо з роботою судової системи. Отже, і моделі досліджень будуть будуватись по даному принципі.

З метою дослідження ставлення громадян України до судової влади, оцінки ними різних аспектів діяльності судів соціологічною службою систематично проводяться опитування [4].

Отримані результати свідчать, що населення в більшому ступені готове до активної участі в контролі суддівської влади через систему оцінювання кваліфікації суддів. Причому рівень тих, кому важко відповісти близький до 25%, тобто майже 75% населення не байдуже хто буде виконувати функції держави в захисті їх прав та свобод. Таким чином, за результатами оцінки думки населення, роль громадськості у формуванні судової системи повинна виконувати допоміжну роль.

Означені вище напрями досягнення та забезпечення суспільної довіри до судової влади можуть бути підґрунтям для формування методології оцінки ефективності судової влади в цілому та органів судової влади і посадових осіб. Напевно саме рівень довіри до судової влади може стати тим індикатором, який буде свідчити про ефективність публічної влади та загального поступу в розвитку державності. Але треба також встановлювати і обмежувальні показники, оскільки загроз у публічності судової влади не менше, ніж можливостей.

Література:

1. *Городовенко В. В.* Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні: монографія. К.: Фенікс, 2007. 197с.
2. *Гурицька М. С.* Основні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. К., 2009. – 16 с.
3. *Давиденко В. В.* Соціальний діалог у громадянському суспільстві : монографія. Вінниця : ДП «Держ. картограф. фабрика», 2007. 358 с
4. Інструменти зміцнення довіри до суду. URL: <https://ces.org.ua/justice-trust/>
5. *Каблак П.І.* Взаємовідносини судової влади та громадянськості (правові і організаційні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Львів, 2015. 211 с.
6. Соціальне опитування центру Разумкова. URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=516.





Буханевич Олександр Миколайович,

голова вченої ради, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Івановська Алла Миколаївна,

професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Державний контроль є складним явищем з безліччю сторін і форм свого прояву. Він розглядається як функція держави, самостійна форма державно-владної діяльності, інколи навіть як одна з гілок державної влади, так звана «контрольна влада». Контрольна функція є неодмінним атрибутом кожної держави на будь-якому етапі її історичного розвитку. Як справедливо зазначає В. Б. Авер'янов, держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю.

Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами, і спрямований на забезпечення законності й дисципліни [1, с. 351]. Об'єктивна необхідність державного контролю переконливо доведена розвитком усіх типів і форм держав. Для цього процесу характерна пряма залежність стабільності державної влади від ефективності державного контролю. На думку О.Ф. Андрійко, призначення державного контролю полягає в тому, що держава через певні організаційні форми і структури створює систему контролю, нагляду, перевірки виконання чинних норм і правил, усунення та недопущення відхилень від визначених параметрів. Контроль є елементом державної влади, а контрольні відносини носять владний характер [2, с. 30].

У Великому тлумачному словнику української мови термін «контроль» має кілька значень: 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 4) збірне від слова «контролери» [3, с. 569]. Отже, у терміні «контроль» відображені: а) певна діяльність; б) суб'єкти

відповідної діяльності [4]. Однак, в юридичній літературі контроль розглядається здебільшого як певна діяльність, основною метою якої є попередження правопорушень та стимулювання усіх зацікавлених сторін до поведінки в межах правового поля.

Що стосується поняття «державний контроль», то в енциклопедичній літературі він визначається як «діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам...» [5, с. 138].

В доктринальних джерелах державний контроль визначають як сукупність дій, які суб'єкти контролю вживають стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державних функцій під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [6, с. 6], як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, котра спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оцінним критеріям, котрі передбачають застосування адекватних отриманому результату заходів реагування в унормованому порядку [7, с. 16]. Таким чином, на відміну від загального поняття контролю, для державного передбачено ще й сукупність превентивних та припиняючих заходів.

Звичайно, державному контролю притаманні характеристики родового поняття контролю, вони складають загальний зміст державного контролю, сприяють більш повній його реалізації. До таких характеристик відносяться: 1) виявлення відхилень від встановлених норм і стандартів, причин таких відхилень; 2) порівняння фактичних показників із попередньо установленими значеннями; 3) оцінка одержаної інформації; 4) здійснення необхідних заходів із забезпечення найбільш ефективного використання всіх ресурсів підконтрольних об'єктів задля досягнення поставлених перед ними цілей; 5) попередження відхилень від встановлених норм і стандартів в майбутньому.

Разом з тим державний контроль володіє суттєвими особливостями, які характеризують його як самостійний вид контролю, який має специфічні форми та методи здійснення: 1) особливі відносини між контролюючим і підконтрольним і суб'єктом – підлеглим або підконтрольним; 2) об'єктом державного контролю як правило, виступає законність, а також доцільність дій контрольованого; 3) органи державного контролю часто наділені особливим правом скасовувати рішення контрольованого; 4) у випадках, передбачених законом, до підконтрольного суб'єкта можуть застосовуватися заходи впливу.

Правовою базою державного контролю є конституція відповідної держави, яка, регулюючи всі важливі сфери державного та суспільного життя,

встановлюючи певну систему державної влади, здійснює вирішальний вплив на формування, розвиток і вдосконалення контрольних механізмів, що забезпечують ефективність і незалежність її функціонування, гарантують дотримання принципу розподілу влад та забезпечують реалізацію і захист прав та свобод людини і громадянина.

Державний контроль діє як єдина система, яка складається з окремих ланок, що в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами. Залежно від органів, які його здійснюють, державний контроль, на нашу думку, варто поділяти на дві групи: загальний державний контроль та спеціалізований. До першої групи слід віднести парламентський контроль, президентський контроль, контроль органів виконавчої влади, контроль судової влади. До спеціалізованого державного контролю варто відносити контроль з боку органів, для яких контрольна діяльність є основним видом діяльності – конституційний контроль, контроль омбудсмена, прокуратури.

Незалежно від того, структурується контрольна функція в рамках державного органу, для якого ця функція не є основною, або створюється спеціалізований контрольний орган, всі контрольні функції мають спільні риси, що обумовлені сутністю державного контролю. По-перше, всі контрольні органи, реалізують в юридичній формі особливу функцію державної влади; по-друге, функції державного контролю притаманні лише органам державної влади і управління, тому недержавні організації та об'єднання функцій державного контролю не здійснюють; по-третє, контрольні функції виступають інструментом, засобом реалізації функцій держави; по-четверте, державний контроль здійснюється від імені держави в цілому, тому незалежно від того, якими органами реалізуються функції державного контролю, вони мають загальнодержавний характер.

Отже, з одного боку, державний контроль є адміністративно-правовою категорією, яка визначає важливий напрямок діяльності органів публічної влади, а з іншого, – він є однією з фундаментальних основ розвитку державності, що дозволяє говорити про нього як конституційно-правову категорію.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / [ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : ТОВ Юридична думка, 2007. 592 с.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 299 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний

нагляд» : *нормативно-правовий аспект. Науковий вісник. 2017. Вип. 20. «Демократичне врядування»: URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf*

5. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2 : Д-Й. 1999. 744 с.
6. *Полінець О.П.* Контроль в державному управлінні України : теоретико-організаційні питання : автореферат дис..к.ю.н. 12.00.07. К. : Національна академія при Президентові України. 20 с.
7. *Шестак В.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Х. : Основа, 2003. 208 с.



Вавринчук Микола Пророкович,

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

ФЕНОМЕН ДОВІРИ – ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ЕЛЕМЕНТ У ПОНЯТТІ ЛЕГІТИМНОСТІ ВЛАДИ

В основі поняття легітимності влади закладено поняття довіри. Влада, в тому числі України, має спиратися на стійке і щире схвалення більшості громадян. Основою легітимного авторитету влади є те, що цей феномен забезпечує особливу довірливість у відносинах влади з громадянським суспільством.

Довіра громадськості до влади та її керівників покладається сьогодні на реальні дії, завдяки яким влада має забезпечити достойний рівень життя суспільства, яке легітимно довірило їй цю владу. Громадяни повинні бути переконані в тому, що пропоновані владою рішення здійснюються в їх інтересах, інтересах суспільства, національних інтересах країни.

Передумовою успішного функціонування політичної системи будь-якого суспільства є політична довіра та підтримка громадянами публічної влади. Однією із найголовніших ознак цивілізованої державної влади є її *легітимність*.

У демократичних країнах, де ширше розвиваються інститути громадського суспільства, здійснюється передача владних повноважень громадським структурам, територіальним громадам, а громадяни є активними учасниками усіх управлінських процесів. Заручитись підтримкою суспільства, означає – досягти успіху у вирішенні важливих суспільно-значимих завдань держави. Довіра до влади підвищить її легітимність і ефективність.

Успішне функціонування ліберально-демократичного режиму неможливе без високого рівня громадян до інститутів політичної влади [1, с. 56].

Розглядаючи проблему легітимності, слід розуміти, що держава однаковою мірою не може служити інтересам, потребам усіх верств, класів, груп населення. Суспільство складається з різнорідних соціально-політичних сил, з різними впливами і можливостями, які найчастіше конфліктують між собою. За такого стану справ за будь-якої форми державного правління, у тому числі й демократичної, будуть більш рівні й менш рівні політичні сили [2, с. 23].

Легітимізація сучасного демократичного суспільства заснована на довірі до влади і до органів державного управління (публічної влади), і навпаки, легальна влада стає легітимною тоді, коли має достатній рівень підтримки і довіри в суспільстві.

Стійкість і життєздатність політичної системи або форми правління залежать від готовності її суб'єктів жити відповідно до чинного законодавства і правових норм. А це залежить від поваги до влади і закону з боку якщо не всіх, то в усякому разі більшості громадян, вони повинні визнавати законність, або легітимність цієї системи, а не жити в страху від застосування до громадян тих чи інших санкцій.

Недосконалість чинного законодавства, недовіра до лідера і влади в цілому, спричиняє численні конфлікти між різними рівнями влади і по горизонталі і по вертикалі, вносить додаткове напруження у відносини влади і громадян.

Забезпечення легітимності (або легітимізація) – це форма обґрунтування, яка покликана інтегрувати розрізнені інститути, відносини, процеси, підсистеми, надаючи зміст усьому соціальному порядку. Політична легітимізація – це визнання щонайменше більшістю суспільства правомірності панування політичного режиму, що діє в конкретний період [2, с. 24].

Сьогодні в Україні все більше людей проявляють інтерес до особистостей, які йшли на вибори на найвищі посади в державі. Результат оцінок діяльності Президента України, Верховної Ради і Кабінету Міністрів залежить від їх бачення потреб, інтересів громадян. Так, за результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у лютому 2020 року, рівень довіри до Президента України був найвищим у вересні 2019 р. – тоді йому довіряли 79% громадян, не довіряли – лише 13,5%, у лютому 2020 р. – відповідно 51,5% і 41%. Верховній Раді України у вересні 2019 р. довіряли 57% опитаних, не довіряли – 25%, у лютому 2020 року – відповідно 28% і 65%. Уряду у вересні 2019 р. довіряли 57% респондентів, не довіряли – 22%, у лютому 2020 року – відповідно 28% і 64,5% [3].

Феномен довіри позначає впевненість у тому, що об'єкт довіри буде саме таким, яким його уявляють. Співвідношення ідеального і реального образів визначає дійсну соціальну цінність керівництва влади і згодом позначається на рівні довіри до органів влади в цілому. Рівень довіри до влади є показником її продуктивного діалогу з населенням [4, с. 157].

Поняття «легітимність» багатогранне – це і процес, який формує

ставлення до влади, це і ресурс влади, що дає беззаперечні переваги перед політичними конкурентами.

Але все ж таки на першому місці виступає «довіра». У довідковій літературі «віра» визначається як переконаність, глибока впевненість у комусь або у чомусь [5]. Якщо віра не підкріплюється певними діями влади, на які чекає суспільство, з'являються сумніви. Сумнів надає можливість аналізувати і робити висновок за результативності дій влади. Феномен довіри позначає впевненість у тому, що об'єкт довіри буде саме таким, яким ми його собі уявляємо, відповідно до певних норм та вимог.

Отже, феномен довіри є основоположним у понятті легітимність. Довгий час в поняття «віра» вкладався тільки релігійний смисл. Очевидно ми повинні розглядати це поняття ширше, а саме: – це поняття характеризується тим, що людина приймає ті чи інші положення, які не потребують доведення, оскільки далеко не всі переконання людини можуть бути обґрунтованими і перевіреними. Частина з них приймається без доказів, з вірою в те, що ті чи інші переконання є правдиві, корисні, позитивні [4, с. 162].

Питання легітимності політики і влади і нових форм легітимації є актуальними і проблемними. Нові форми, яких набуває публічна діяльність, роблять легітимність залежною від обставин та результатів публічної діяльності. Якщо дивитися з точки зору класичного розуміння легітимності, то це – правління через народ та правління для народу. Рішення, плани, програми політика є легітимними, якщо вони співвідносяться з принципами демократичної легітимності.

Коли легітимність публічної дії набуває нормативного характеру, то юридичне регулювання стає основою встановлення легітимності.

Розгляд публічної політики, як механізму, що забезпечує легітимацію правлячого режиму, зумовлений тим, що сьогодні зупинити процеси формування ринку інтересів народу та ринку влад, за яких і реалізується публічність неможливо. Публічна політика стала полем формування взаємовигідних стосунків держави та громадського суспільства, елементом стратегії досягнення суспільного визнання та інструментом формування демократичних процедур набуття легітимності влади [2, с. 29].

Ще один аспект на який необхідно звернути увагу в плані довіри – це непересічний громадянин держави. Після проголошення незалежності України він хоче щоби його бажання співпадали з результатами дій влади. Він протестує проти будь-яких обмежень свободи, небажання сліпо довіряти і підкорюватися волі іншого. В українця слабо розвинена готовність вірити, підкорятися. За останні роки зросли сумніви і недовіра до владних структур.

Довіра громадськості до влади покладається сьогодні на реальні дії, публічність, завдячуючи яким влада має бути спроможна забезпечити достойний рівень життя громадян України.

Література:

1. Білошицький С. Криза довіри громадськості до представницьких політичних інститутів. *Політичний менеджмент*. 2009. №2. С.5-66.
2. Публічна політика: навч.посібник /авт.кол.: С.О.Телешун, С.В. Ситник, І.В.Рейтєрович та ін.: за заг. Ред. С.О.Телешуна, К:НАДУ, 2016. 340 с.
3. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020р.). Разумков центр. URL: <http://razumkov.org.ua/avtor/tsentr-razumkova>
4. Новаченко Т.В. Концепт довіри як основа легітимності державної влади. *Державне управління інвестиції: практика та досвід*. №10/2013 С.159-163.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov>



Варецький Іван Васильович,

*аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Інституту права ім. Сташиса Класичного приватного університету*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЇ

Адміністративна юрисдикція судочинства функціонує з метою захисту приватної особи від протівних дій, рішень чи бездіяльності владних суб'єктів. Регулювання такого захисту тісно пов'язане з юридичними джерелами, що фіксують суб'єктивне право, свободу чи інтерес особи, встановлюють обмеження, обов'язки для держави в особі її органів і посадовців. Безпосередній зміст матеріально-правового законодавства обумовлює наявність істотних благ, які можуть бути захищені в суді. Правове регулювання процедури (процесу) захисту в адміністративному суді є джерелом та інструментом, реалізації індивідуального запиту на правовідновлення, забезпечення режиму законності та суспільного інтересу в превенції наступних порушень.

Проблеми правового регулювання судового захисту приватної особи від протиправних діянь та рішень публічної адміністрації в Україні, а також шляхи й способи протидії негативним явищам в публічному управлінні в цілому досліджували такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, Н. Армаш, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, П. Вовк, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, Є. Додін, О. Кузьменко, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, Є. Курінний, А. Матіос, Н. Матюхіна,

О. Остапенко, П. Пацурківський, Т. Перцова, В. Решота, В. Русанова, О. Синявська, С. Стеценко, М. Тищенко, О. Фрицький, В. Цветков, В. Шамрай, Н. Шевцова, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та інші.

Разом з тим, питання правого регулювання захисту особи в адміністративному суді апеляційної інстанції є актуальним та цікавим для дослідження. Цим зумовлено цінність викладеного нижче.

1. Юридичний механізм здійснення фізичною особою права на захист в адміністративному суді є базовим атрибутом правової держави, між тим, тлумачення (застосування) матеріального й процесуального права адміністративним судом може мати недоліки, які нівелюють суть його роботи.

2. Апеляційний перегляд справи забезпечує виправлення помилок, допущених першою інстанцією при вирішенні спору, є процесуальною гарантією для особи, що є учасником адміністративного процесу.

3. З вище наведених підстав стаття 225 КАС України пов'язує момент набрання законної сили рішенням суду першої інстанції, винесеним по суті спору, з апеляційним переглядом справи (строками подання апеляційної скарги) [2].

4. Правове регулювання діяльності апеляційного адміністративного суду має враховувати баланс між процесуальними правами та процесуальними обов'язками учасників адміністративної справи та повноваженнями суду.

5. За усталеною практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) право на судовий захист включає звернення до ієрархічно вищої судової інстанції, а фактори, які перешкоджають (ускладнюють) такій можливості, вважається порушенням права людини.

6. ЄСПЛ у справі *Delcourt v. Belgium* зазначив, що «стаття 6 Конвенції містить гарантії справедливого судочинства, одним із аспектів якого є доступ до суду. Рівень доступу, наданий національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення права особи на суд з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Для того, щоб доступ був ефективним, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання в її права» [3].

7. Між тим, межі права на захист підлягають юридичній детермінації, позаяк, зловживання ним в рівній мірі спричиняє шкоду охоронюваним суспільним відносинам (правам інших осіб, процесу відправлення правосуддя тощо), зазначене також не суперечить практиці ЄСПЛ.

8. Як результат недостатнього юридичного визначення статтями 293, 300 КАС України елементів права апеляційного оскарження фізичними особами можна навести адміністративну справу № 810/4438/16 зі специфічним порядком апеляційного перегляду справи (з урахуванням наступної позиції Верховного суду) [4]. Предметом апеляційного перегляду по вказаній справі було рішення суду, яким відмовлено в задоволенні позову юридичної особи

про скасування податкових повідомлень-рішень. За результатами апеляційного перегляду скарга юридичної особи була залишена без задоволення, при цьому, апеляційна скарга фізичної особи, засновника цього підприємства, яка вже після завершення апеляційного перегляду справи подана з подібних доводів мотивів та підстав, – задоволена, що підтримано касаційною інстанцією при перевірці справи в межах, встановлених КАС України.

Тобто, відбулося ототожнення корпоративних прав учасника юридичної особи з правом на майно самої юридичної особи, що по суті природно відмінні.

9. В умовах громадянського суспільства, яке для України є бажаним способом організації її внутрішніх суспільних процесів, «громадянин повинен мати ту ж можливість примусу володарів до точного і безумовного виконання закону, яку мають володарі стосовно громадян» [1, с. 42-43]. Однак без деталізації в КАС України меж процесуальних статусів фізичної особи власника майна та тієї ж особи, як власника корпоративних прав (юридичної особи), вище наведений принцип створює умови для зловживання процесуальними правами, неоднозначним помилковим застосуванням процесуального закону судами всіх рівнів.

Література:

1. *Кравчук В. М.* Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. К., 2008. 229 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України, стаття 225. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T05_2747.html
3. Рішення Європейського суду з прав людини *Delcourt v. Belgium* від 17.01.1970 р., справа № 2689/65. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-57467%22>}
4. Рішення Київського окружного адміністративного суду, Київського апеляційного адміністративного суду, Верховного суду України по справі № 810/4438/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>





Вестов Фёдор Александрович,

*профессор кафедры уголовного, экологического права
и криминологии ФГБОУ ВО «Саратовский национальный
исследовательский государственный университет
им. Н.Г. Чернышевского»,
магистр управления, кандидат юридических наук, доцент*

Фаст Ольга Фёдоровна,

*доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Саратовской
государственной юридической академии»,
кандидат юридических наук, доцент*

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВОСПРИЯТИЯ ХАРАКТЕРИСТИК ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА НА ФОНЕ СОЦИАЛЬНОГО И АВТОРИТАРНОГО

Представления современной отечественной юридической науки о том, что есть «правовое государство», внешне выглядят простыми и законченными. По крайней мере, нам не встречались в публикациях по государствоведческой тематике признания авторов в том смысле, что они, в целом, либо в какой-то важной части, не понимают, или недостаточно хорошо понимают, что такое «правовое государство». Есть перечень имен авторитетных зарубежных и российских государствоведов, от начала Нового времени до наших дней, которые сформулировали научные определения этого политического и правового феномена. На основании этих разнообразных теорий правового государства современные авторы научных публикаций и учебников составляют перечни признаков «настоящего правового государства», «настоящего социального государства», а также их антипода – «полицейского государства» [1]. Авторы этих признаков, не всегда обращают внимание на то, что отдельные позиции, характеризующие, как они считают, один тип государства, нередко встречаются и в перечнях признаков других типов государств [2]. По отдельности, тем не менее, эти перечни признаков того или иного типа государства выглядят конкретно и непротиворечиво.

Благодаря своему внешнему непротиворечивому виду перечни эти являются для новых поколений российских юристов эффективным руководством к работе их теоретической мысли и их практическим усилиям по созданию и укреплению в нашей стране правового государства, по предотвращению его трансформации в «полицейское государство». Так, вероятно, считают авторы публикаций и учебников по теории и истории государства и права, истории политических и правовых учений, составляющие такие перечни.

К определениям правового государства, созданным классиками правовой мысли в юриспруденции, нередко, обращаются представители и других наук – социологи, философы, политологи. Уверенность, с которой они признают авторитет правовой науки в вопросе идентификации «правового», «социального» или «полицейского» государства, и в самих юристов вселяет уверенность, что их знания об этом предмете если не истинны, то очень близки к истине. Тем студентам, которые изучают историю и теорию государства и права, остается, по логике такого подхода к проблеме идентификации «правового государства, только эту истину усвоить. Такой оптимистический настрой отечественных специалистов по теории «правового государства», а также государства «социального» и «полицейского» трудно разделить по двум причинам. Во-первых, как уже было отмечено, перечни признаков того или иного типа государства, предлагаемые учащемуся для усвоения истинного представления о нем, не всегда имеют «закрытый» характер. То есть, не всегда бывает так, что один и тот же признак фигурирует только в перечне признаков только одного типа государства. Получается, что границы матриц для идентификации государств «правовых», «социальных» и «полицейских», которые должен усвоить и потом применять на практике учащийся, достаточно размыты. Юристу, закончившему вуз, их невозможно просто взять и пользоваться ими без дополнительной их «доводки» под решение конкретных задач. По ходу такой доработки теряется сам смысл упомянутых матриц и в подборе признаков того или иного типа государства специалист вынужден больше ориентироваться на профессиональную интуицию и свой практический опыт.

Во-вторых, в современном мире правовое государство существует в нескольких измерениях, объективных и субъективных. Каждое такое измерение представляет собой вполне самостоятельный предмет для правового исследования. Эти измерения совместимы между собой, иногда органично, иногда нет. Часто попытки исследователей проблем современного государственного строительства совместить эти несовместимые измерения как раз и порождают путаницу с признаками разных типов современных государств. Представляется, что сегодня юридической науке важно этот момент учитывать. Для того, чтобы в своих оценках состояния правового государства в России и его перспектив быть реалистичной. Не впадать, как в неумеренный оптимизм, так и в пессимизм относительно возможности построить в России правовое государство и относительно соответствия последнего «мировым стандартам» правовой демократической государственности. Конечный итог будет зависеть от того, каким образом в нашей стране в ближайшей перспективе согласуются между собой или не согласуются эти измерения. Усмотрит ли, соответственно, российское общество в согласованности этих измерений прочную основу для своего участия в строительстве правового государства [5].

Правовое государство, везде, где только мы можем обнаружить его зачатки, существует в нормативном измерении. Точнее было бы сказать – нормативно-идеологическом. Это обусловлено тем, что в современном мире либерально-демократической политики, принципы и нормы функционирования государства, закрепленные в конституциях и текущем законодательстве, нередко восполняют в отношениях между государственной элитой и массой рядовых граждан нехватку идеологических мотиваций таких отношений. В этом измерении правовое государство особенно доступно вниманию и пониманию как для специалистов государствоведов, так и массы рядовых граждан. В России приоритетность и значимость этого измерения подкреплена соответствующей статьей Российской Конституции, действующей уже четверть века, в которой Российская Федерация названа «правовым государством» [3].

Правовое государство в этом измерении является своеобразной точкой отсчета для разнообразных нормотворческих и правоприменительных практик. Оно задает им определенные смысловые и функциональные рамки. Когда российский законодатель на федеральном и местном уровнях власти формулирует свою позицию по какому-либо конкретному правовому вопросу, то он сообразует свои формулировки и свое понимание их смысла с тем, что решением этого вопроса будет управлять именно правовое государство. А также с тем, что решение вопроса не должно навредить вере граждан в свои возможности и дальше сотрудничать с государственными институтами на почве права и своих политических представлений о нем [4].

Если институты государства и правовые нормы позволяют решать проблемы управления общественной жизнью и защиты от внешних и внутренних угроз, то правовым статусом, как в случае с Российской Федерацией, с полным основанием может обладать государство, в чем-то не соответствующее «мировым стандартам».

Литература:

1. *Вестов Ф. А. Фаст О. Ф.* «Полицейское государство»: проблемы современной теории. *Научно-практический журнал БАЗИС*. Январь – июнь 2019. № 1 (5). С. 37-43.
2. *Фаст О. Ф., Вестов Ф. А.* Некоторые аспекты признаков авторитарного государства и их восприятие студентами юристами. *Право и правоохранительная деятельность в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и социальная эффективность* : материалы V Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Сборник научных статей. Саратов, 2018. С.128-134.
3. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных

Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) / URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 23.12.2019).

4. *Вестов Ф. А., Фаст О. Ф.* Некоторые проблемы восприятия правового государства в 21 веке. *Известия саратовского университета. Новая серия. Социология. Политологи.* Выпуск 3. 2016. Том 16. С. 340-343.
5. Отношение граждан Российской Федерации к институту власти. *Журнал Центра экспертизы и общественного мониторинга (ЦЕОМ).* 17 января 2019 URL : <http://www.ceom.ru/otnoshenie-grazhdan-rossijskoj-federacii-k-institutu-vlasti.html> (дата обращения 18.11.2019).



Віткова Валентина Сергіївна,

*доцент кафедри конституційного права Національного університету
«Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ СУДДІВСЬКОЇ ВИНАГОРОДИ VS ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ НА ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є пріоритетним завданням будь-якої сучасної демократичної держави. Конституція України у ч.ч. 2, 3 ст. 22 закріплює принцип гарантування конституційних прав і свобод, а також неможливість їх скасування. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [1].

Відповідно до положень ч. 2 ст. 130 Основного Закону питання розміру винагороди суддів в Україні врегульовується законом про судоустрій. Ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (зі змінами) містить детальні положення, що регулюють складові суддівської винагороди; базовий розмір посадового окладу та регіональні коефіцієнти, що до нього застосовуються; розмір щомісячної доплати за вислугу років; доплати за науковий ступінь кандидата (доктора філософії) або доктора наук; за роботу, що передбачає доступ до державної таємниці та ін. [2].

Зі змісту положень законодавства видається можливим визначити поняття **суддівської винагороди** як оплати, що виплачується судді за здійснення ним правосуддя та складається із посадового окладу та встановлених чинним законодавством доплат.

Глибока економічна криза, з якої Україна і досі не знайшла вихід, із кожним роком призводить до все більшого зuboжіння населення країни. Як слушно відзначає Чуприна О. О., на протязі усього періоду незалежності для України характерною була і залишається практика виплати низьких заробітних плат, успадкована ще з радянських часів [3, с. 117]. За таких умов на непропорційний розмір суддівської винагороди неодноразово звертали увагу не тільки науковці і практики, але і загалом українське суспільство, зокрема, через засоби масової інформації.

Цілком справедливим є твердження Логвиненко М. І., Юрковського Ю. О. у тому, що якщо порівнювати розмір заробітної плати професійних суддів з іншими категоріями працівників в Україні можливо дійти висновку про те, що рівень матеріального забезпечення представників правосуддя є одним з найвищих в державі [4, с. 192], що, в свою чергу, виступає одним із чинників фіктивного підвищення середньої заробітної плати, що отримують пересічні громадяни України. 26.02.2019 р. до Верховної Ради України надійшов законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо радикального обмеження шалених суддівських винагород та забезпечення пропорційності й збалансованості стосовно їх виплат» № 10085, у якому було здійснено ґрунтовний порівняльний аналіз розміру суддівської винагороди у країнах Європи та в Україні. В законопроекті, зокрема, робиться висновок про те, що «згідно з підрахунком максимальна зарплата судді Верховного та Конституційного суду при наявності всіх надбавок і столичного коефіцієнта, може в 200 разів перевищувати мінімальну зарплату в Україні, а середню – в 64 рази ... Отже, заробітна плата судді Верховного та Конституційного суду, а також інших судів перевищує зарплату суддів цього суду європейській країн з розвинуеною та стабільною економікою в декілька разів, що є неприпустимим для України та вимагає негайного регулювання» [5].

Як відзначила у своєму виступі голова Верховного Суду Данішевська В. І., виступаючи проти зменшення розміру суддівської винагороди: «Відповідно до європейських стандартів, зменшення суддівської винагороди можливе разом з іншими органами влади і за виключних обставин» [6].

На початку 2020 р. судді місцевих, апеляційних, адміністративних судів, Верховного Суду тощо звертались до Верховної Ради України із обґрунтуванням неможливості відтермінувати на 1 рік положення, що збільшують розмір суддівської винагороди, оскільки вони вже є чинними, і, тим самим, «прийняття законопроекту означатиме не відтермінування, а зниження наявного розміру суддівської винагороди. Цим Верховна Рада України порушить Конституцію України в частині гарантій незалежності вказаних суддів» [7].

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 01.02.2020).
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 01.02.2020).
3. Чуприна О. О. Причини та наслідки низької заробітної плати в Україні. *Економічний простір*. 2015. № 98. С. 116-126.
4. Логвиненко М. І., Юрковський Ю. О. Суддівська винагорода в контексті судової реформи. *Форум права*. 2014. № 3. С. 190-193.
5. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо радикального обмеження шалених суддівських винагород та забезпечення пропорційності й збалансованості стосовно їх виплат : Проект Закону України від 26.02.2019 р. № 10085. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65555 (дата звернення: 01.02.2020).
6. Голова Верховного суду виступила проти зменшення кількості суддів. Укрінформ. Мультимедійна платформа іномовлення України. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2857241-golova-verhovnogo-sudu-vistupila-proti-zmensenna-kilkosti-suddiv.html> (дата звернення: 01.02.2020).
7. Лист Верховного Суду України від 14.01.2020 р. №82/0/2-20. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Letter_skan.pdf (дата звернення: 01.02.2020).





Владовська Катерина Петрівна,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Тисовська Вікторія Віталіївна,

студентка 371 навчальної групи факультету правоохоронної діяльності Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Відповідно до норм міжнародного права «права людини» – це невід’ємні права, властиві кожній людині, перелік яких закріплений в Загальній Декларації прав людини 1948 року та низці інших міжнародно-правових норм, що проголошують захист прав людини. Україна є учасницею більшості міжнародних договорів у сфері прав людини. З ратифікацією цих міжнародних норм наша держава взяла на себе зобов’язання вжити необхідних заходів щодо приведення національного законодавства у сфері захисту прав людини у відповідність до стандартів міжнародного співтовариства та законодавства ЄС.

Тому надзвичайно важливим напрямом діяльності держави в правозахисній сфері є створення належної правової основи забезпечення прав і свобод людини та громадянина, чільне місце в якій посідають норми Конституції України. Закріплене в статті 8 Конституції України положення щодо прямої дії конституційних норм цього завдання не вирішує, оскільки потрібне законодавство, котре б їх деталізувало та закріпило процедури їх реалізації, механізм здійснення [1, с. 282-283].

Питання стандартів діяльності правоохоронних органів останні десятиліття є дуже актуальними у нашій державі. Це зумовлено реформами силового сектору (безпеки та оборони) й орієнтуванням на уніфікацію вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу та виконання інших зобов’язань за міжнародними договорами, укладеними Україною з метою імплементації міжнародних норм права. Міжнародні стандарти розглядаються переважно у контексті забезпечення правоохоронними органами прав людини як закріплених у міжнародних актах та інших міжнародних документах певних еталонів, норм, показників, до дотримання та досягнення яких заохочується або ж зобов’язується держава [2].

На сучасному етапі питання забезпечення прав людини і громадянина набуває своєї актуальності, зважаючи на наступне. Як свідчать показники оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України, за 2019 рік через державний кордон було пропущено встановленим порядком 102,32 млн. осіб, при цьому вилучено товарів на суму 351,33 млн. грн. і предметів, заборонених для ввезення (наркотичних, психотропних, вибухових та і т.п.) речовин – понад 6690 кг., відмовлено у перетині державного кордону – 56,57 тис. особам, затримано 19 203 нелегальних мігрантів, в тому числі 1 350 особам за незаконне перетинання кордону і 17 698 за порушення правил перебування в Україні [3]. Таким чином, Державна прикордонна служба України як правоохоронний орган спеціального призначення виконує завдання, які безпосередньо спрямовані на забезпечення, захист та реалізацію прав і свобод окремих індивідів. Це пов'язано і з повноваженнями щодо протидії правопорушенням, і з тим, що органи охорони державного кордону здійснюють свою діяльність на шляхах міграційних потоків [4, с. 160]. Цим самим стає важливим як знання офіцерами-прикордонниками як своїх повноважень як службових осіб, так і прав та обов'язків учасників прикордонного руху для недопущення їх порушення, в тому числі і визначених міжнародно-правовими актами.

Міжнародні стандарти забезпечення прав людини правоохоронними органами напрацьовані у межах міжнародного співробітництва держав через членство у міжнародних організаціях та міжнародних договорах. Державна прикордонна служба України також є суб'єктом міжнародного співробітництва, тому активно веде таку роботу щодо виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, співпрацює з Консультативною Місією ЄС з реформування цивільного сектору безпеки України (EUAM), Європейським агентством прикордонної та берегової охорони (FRONTEX), Місією Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова (EUBAM). Співробітництво на багатосторонній основі проводиться із ОБСЄ, НАТО, Форумом Чорноморського прикордонного співробітництва. Активне співробітництво проходить із США, Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорщиною, Румунією, Турецькою Республікою [5, с. 27].

До норм міжнародного права, які застосовуються в ситуації першого контакту з мігрантом з неврегульованим статусом, відносяться:

– право на рівність та заборона дискримінації (статті 1-2 Загальної декларації прав людини, Конвенція про заборону усіх форм расової дискримінації, Конвенція про заборону усіх форм дискримінації щодо жінок; статті 21 та 24 Конституції України);

– право на гідне ставлення, заборона катувань або такого, що приносить гідність поведження (стаття 5 Загальної декларації прав людини,

стаття 7 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, стаття 3 Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини; Конвенція ООН та Конвенція Ради Європи про запобігання катувань; стаття 28 Конституції України);

– право на визначений законом захист в рівному з громадянами України обсязі (стаття 7 Загальної декларації прав людини, стаття 24 Конституції України)

– право ознайомитися зі своїми правами вже в момент затримання (стаття 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, стаття 5 Європейської конвенції про захист прав та основних свобод, стаття 29 Конституції України) [6, с. 23].

Крім того, в оперативно-службовій діяльності органів Державної прикордонної служби України застосовуються наступні міжнародні стандарти:

– Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ст. 6 якої визначає, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення;

– рішення Європейського суду з прав людини у справах щодо застосування адміністративного арешту «Гурепка проти України», «Корнев і Карпенко проти України», «Надточій проти України», «Ярмола проти України», «Плахтеєв та Плахтеєва проти України», в яких вказано, що справи, що стосуються притягнення до адміністративної відповідальності (і, відповідно, оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень) у деяких випадках можуть підпадати під дію ст. 6 Конвенції, якщо проступки, визначені в національному законодавстві як адміністративні, за своєю природою є кримінально-правовими, або характер обтяжень, які накладаються на особу, настільки серйозні, що можна говорити, що вона фактично притягнута до кримінальної відповідальності;

– рішення Європейського суду з прав людини у справі «Лучанінова проти України», а якій було визнано, що право на оскарження повинно мати безпосередній характер, його реалізація не повинна бути обмежена дискреційними повноваженням органу чи посадової особи щодо вирішення питання про доцільність перегляду певного судового рішення; з іншого боку, право на оскарження не є абсолютним, із нього можуть бути винятки, зокрема, щодо незначних правопорушень (у випадку накладення за нього попередження, штрафу або іншого стягнення, що не передбачає позбавлення волі);

– документи Ради Європи з питань адміністративного судочинства: Резолюція (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.77,

Рекомендація R (80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80, Рекомендація R (91)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.91, Рекомендація Rec (2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003, Рекомендація REC (2004)20 щодо судового перегляду адміністративних актів, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 15 грудня 2004 р. [5, с. 27-39];

– Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі було затверджено Резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (ГА ООН) за результатами доповіді Комітету з правових питань ГА ООН у 1988 році [6, с. 23].

У зв'язку із вище викладеним, можемо прийти до наступних висновків:

В оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України широко застосовуються міжнародні та європейські стандарти прав людини, в тому числі з питань здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, особливості здійснення адміністративних процедур, в тому числі затримання, особистого огляду, огляду та вилучення речей та документів, здійснення примусового видворення та інших дій щодо іноземців та осіб без громадянства.

Література:

1. *Серватюк Л. В.* Конституційно-правове забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина органами охорони державного кордону України під час адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2011. № 25. С. 282-288.
2. *Касараба Ю. Я.* Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 18 с.
3. Показники оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби за 2018-2019 роки. *Державна прикордонна служба України*. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/>.
4. *Мота А.* Дотримання прав людини у оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України. *Публічне право*. 2014. № 2 (14). С. 156-162.
5. Теоретичні та прикладні проблеми захисту інтересів Державної прикордонної служби України в судових органах України та інших держав : колективна монографія / В. Л. Зьолка та ін. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2019. 176 с

6. Дотримання прав іноземців при виконанні адміністративних процедур: узагальнення норм міжнародного права. / Дудкевич Е., Король М. та ін. Державна прикордонна служба України, Міжнародна організація з міграції (МОМ), Департамент США. 2013. 72 с.



Вовк Вікторія Вікторівна,

*студентка 2-го курсу факультету управління фінансами та бізнесу
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Маліновська Ольга Ярославівна,

*доцент кафедри публічного адміністрування і управління бізнесом
Львівського національного університету імені Івана Франка,
кандидат економічних наук, доцент*

ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ

Інформаційне право – це сукупність суспільних норм та відносин, пов'язаних з таким ресурсом як інформація, а також це велика складова підсистема національних відносин, що має правову та публічну складову. Інформаційне право забезпечує задоволення суспільних інтересів громадян та держави.

Розвиток суспільства спричинив становлення інформації як ще одного ресурсу, який у відносинах між державою та громадянами є основним фактором довіри і ефективного впровадження соціально-економічних реформ. В зв'язку з цим, інформаційні ресурси та їх використання є важливим питанням в державному управлінні [1].

Інформаційна політика в Україні базується на закріплених принципах, завданнях та стратегічних напрямках, концепціях, програмах та планах. Для того, щоб суспільство та держава могли співпрацювати та довіряти діяльності один одного, надана ним інформація повинна відповідати таким принципам:

- 1) достовірність (подання правдивої інформації);
- 2) повнота (надання повного обсягу інформації, що потребує уваги);
- 3) актуальність (подання інформації, яка важлива на даний час);
- 4) компетентність (професійний підхід до збирання та подання інформації);
- 5) відповідність форми подання змістові (подання інформації в залежності від аудиторії та змісту);
- 6) постійність (надання інформації щоденно);

7) загальнодоступність (можливість знайти інформацію легко та швидко для кожного, хто нею цікавиться);

8) інтерактивність (зворотній зв'язок) [2].

На даний час в Україні існує така проблема як відсутність довіри громадян до влади та думка, що державні службовці, посадовці працюють у власних інтересах, а не в інтересах суспільства. Тому основною проблемою є створення відкритого інформаційного середовища, яке б дозволило досягти прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та взаємодію суспільства та владних органів на принципах довіри, партнерства та взаєморозуміння. Отже, діяльність органів місцевого самоврядування повинна скеровуватися на просування реформ та утвердження громадянських цінностей у суспільстві шляхом підвищення довіри до влади.

Обмін інформацією об'єднує політичну систему та громадянське суспільство і дає органам публічної влади змогу виконувати функції управління державою і суспільством. Масова комунікація широко використовується під час узгодження інтересів між суспільством та державою. Головною метою інформаційної політики є формування позитивної громадської думки щодо державних рішень в різних сферах діяльності, соціальних інститутів та суспільства в цілому. Інформаційна функція посідає таку ж важливу роль як економічна чи оборонна і потребує такого ж вкладу в розвиток та удосконалення [5].

Регулювання інформаційної політики в нашій державі здійснюється відповідно до деяких законів. Закон «Про інформацію» визначає основні принципи таких відносин. До них належать: гарантованість права на інформацію, свобода в виявленні поглядів та переконань, захищеність особи від втручання в її особисте життя, відкритість, доступність інформації, свобода обміну нею.

Посилаючись на Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», висвітлення діяльності органів державної та місцевої влади в Україні – це одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів [4].

Право на одержання інформації може обмежуватися в випадках, якщо це здійснюється для захисту національних інтересів, територіальної цілісності, для охорони здоров'я, запобігання злочинам, розголошенню національних таємниць, для підтримання репутації.

Отже, інформаційна діяльність в Україні спрямована на утвердження громадянського суспільства та підвищення довіри до влади. Існують проблеми створення відкритого інформаційного середовища, яке забезпечило б досягнення партнерства між громадянами та органами влади [3].

Україна, як суверенна держава, потребує розширення застосування принципів демократії, реального волевиявлення народу в питаннях розвитку держави та органів управління. Це передбачає реалізацію в практичному публічному управлінні діалогової взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, насамперед – одночасного посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, встановлення атмосфери прозорості та відкритості їх діяльності, зростання рівня політичної та інформаційної культури суспільства в цілому.

Забезпечення надійного інформаційного підґрунтя в процесі ухвалення рішень органами місцевої влади сприятиме підвищенню підтримки з боку суспільства та забезпечить ефективне функціонування цих органів.

Література:

1. Інформаційне висвітлення діяльності органів влади як предмет наукових досліджень. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=609>.
2. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування посібник для муніципальних посадовців / ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи. URL: <https://arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf>.
3. Інформаційна діяльність органів місцевого самоврядування та утвердження громадянського суспільства. *Вісник Львів. Ун-ту*. URL: [file:///C:/Users/en/Downloads/5203-10242-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/en/Downloads/5203-10242-1-PB%20(1).pdf).
4. Доступ до інформації в Україні / Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Доступ_до_інформації_в_Україні.
5. Інформаційна складова державної політики та управління / Національна академія державного управління при Президентові України. Кафедра інформаційної політики та електронного урядування. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monogr/e008ca03-7c8.





Воронова Ольга Василівна,

*професор кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного
університету, кандидат юридичних наук, доцент*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Згідно зі ст. 20 Закону України «Про інформацію» за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом, яка відповідно до ст. 21 Закону поділяється конфіденційну, таємну та службову інформацію [11].

Конфіденційну інформацію можна поділяти на таку, яка є власністю держави, та інформацію, яка не належить державі. Правовий режим конфіденційної інформації, що є власністю держави, значною мірою визначається положеннями Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893.

Ще один вид інформації з обмеженим доступом – таємна інформація. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю [10].

Службова інформація – інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень. Документам, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування» [10].

До державної таємниці, згідно ст. 8 Закону України «Про державну таємницю» відноситься інформація: у сфері оборони; у сфері економіки, науки і техніки; у сфері зовнішніх відносин; у сфері державної безпеки та охорони правопорядку. У Законі також вказується на особливе розмежування інформації, що віднесена до державної таємниці, за ступенями секретності – це інформація «особливої важливості», «цілком таємна» та «таємна» [9].

Ст. 505 ЦК України розуміє інформацію, яка є секретною в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить [12].

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611 затверджено перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці: документи, що дозволяють займатися підприємницькою чи господарською діяльністю та її окремими видами; інформація за всіма встановленими формами державної звітності; дані, необхідні для перевірки обчислення і сплати податків та інших обов'язкових платежів; відомості про чисельність і склад працюючих, їхню заробітну плату в цілому та за професіями й посадами, а також наявність вільних робочих місць; інформація про забруднення навколишнього природного середовища, недотримання безпечних умов праці, реалізацію продукції, що завдає шкоди здоров'ю [6].

Європейський суд у своїй практиці стверджує, що будь-яке втручання та обмеження права на інформацію повинно відповідати нагальній суспільній потребі та бути пропорційним до легітимної мети, яка переслідується в кінцевому результаті. Важливо знайти баланс між суспільним інтересом в отриманні інформації і одним із захищених інтересів [3, с. 254-255].

Саме тому обмеження права на інформацію, як зауважив В. М. Брижко, може перетворитись на його порушення, якщо законодавством детально не передбачається механізм контролю і гарантії відновлення обмежених прав [2, с. 175-177].

Адміністративна відповідальність за обмеження права на інформацію, може наставати у таких випадках: відмова у наданні інформації; несвоєчасне або неповне надання інформації; надання інформації, що не відповідає дійсності, у разі, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України. Обмеження цього права може визначатися адміністративним правопорушенням у таких випадках, як недбале зберігання, псування, знищення, приховування, незаконна передача іншій особі документів Національного архівного фонду або документів, що підлягають внесенню до нього, незаконний доступ до зазначених документів [4, с. 148-152].

Положення Розділу XVI «Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електровз'язку» КК України свідчать, що зроблено серйозний крок на шляху до створення вітчизняного інформаційного законодавства. Важливість питання кримінальної відповідальності за порушення конституційного права на інформацію зумовлені тим, що попри всі очевидні позитивні моменти використання інформаційних технологій (ІТ), наявний і негативний аспект: відкриваються нові, технічно та технологічно вдосконалені можливості

для невідомих раніше правопорушень, а також для вчинення традиційних злочинів нетрадиційними засобами. У даній сфері також може наставати відповідальність за розголошення відомостей, що становлять державну таємницю особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, за відсутності ознак державної зради або шпигунства, за втрату документів або інших матеріальних носіїв секретної інформації, що містять державну таємницю, а також предметів, відомості які становлять державну таємницю, особою, якій вони були довірені, якщо втрата стала результатом порушення встановленого законом порядку поводження з зазначеними документами та іншими матеріальними носіями секретної інформації або предметами [5].

Крім великих економічних збитків, що завдаються шляхом використання сучасних ІТ, суспільство має ще одну суттєву проблему – все більшу залежність від роботи автоматизованих систем у різноманітних сферах життя: від управління збройними силами, підприємствами, рухом літаків, поїздів до медичного обслуговування та національної безпеки. Іноді навіть незначний збій у функціонуванні таких систем може призвести до реальної загрози життю людей. Так, за допомогою Інтернет можна увійти до будь-якої світової відомчої системи, у тому числі військової, до того ж це можна зробити майже з будь-якої точки світу [8, с. 119].

Останнім часом комп'ютерна злочинність набула особливого поширення. Насамперед це стосується фінансово-кредитної сфери, поширення суспільно-негативної інформації та організації терористичних актів. Зауважимо, що сьогодні під комп'ютерною злочинністю розуміють всі протизаконні дії, а електронне опрацювання інформації є їх об'єктом або знаряддям вчинення. До цього кола проблем потрапили не тільки комп'ютерні злочини, але й шахрайство з кредитними та телефонними картками, незаконне використання банківської мережі електронних платежів, програмне «піратство», незаконне копіювання об'єктів інтелектуальної власності, промислове шпигунство та ін. [1, с. 433-434].

Використання обмежень права на інформацію та свободу інформації саме в Інтернеті вимагає від держави підтверджених, обґрунтованих і переслідуваних законом цілей та меж, що належним чином сформульовані в законодавстві з урахуванням всіх необхідних критеріїв.

Слід зазначити, що регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, є «білою плямою» в законодавстві України. Це зумовлено не лише відсутністю чіткого розмежування конфіденційної та таємної інформації, але й безсистемним та недбалим викладенням положень, непридатністю відповідних норм до практичного застосування. Усунення зазначених недоліків є обов'язковою передумовою розвитку інформаційного законодавства України, в тому числі й законодавчих основ системи захисту інформації.

Для національного судочинства, а також органів державної влади, які є розпорядниками інформації, важливо правильно встановлювати баланс між суспільним інтересом і шкодою, що може бути заподіяна захищеному інтересу, переконана О. Червякова [13, с. 87-90]. Саме тому розробка та систематизація критеріїв віднесення відомостей до різних видів інформації з обмеженим доступом, порядок її отримання, використання та захист цивільно-правовими адміністративними та кримінально-правовими засобами є перспективним, що в майбутньому дозволить вдосконалити, узгодити та систематизувати національне законодавство України у галузі права на інформацію [14, с. 22].

З огляду на це пропонуємо закріпити в Інформаційному кодексі, який має стати «інформаційною конституцією», тобто основним і системоутворювальним законом у сфері інформаційних відносин, поняття та принципи обмеження доступу до інформації. І відповідно до нього має здійснюватися правове регулювання доступу до окремих видів інформації, встановлення режимів доступу до інформації з метою недопущення як обмеження реалізації інформаційних прав особи, суспільства, держави, так і зловживань такими правами [7, с. 223-224].

Для ефективної реалізації права на інформацію необхідно:

- усунути недоліки та невідповідність нормативно-правових актів, які є в Україні, відповідно до міжнародних стандартів інформації; забезпечити узгодження нових юридичних норм у сфері права на інформацію з раніше прийнятими;

- ухвалити Інформаційний кодекс, в якому буде встановлено порядок доступу до інформації, що включатиме розділи про засади електронної торгівлі, правову охорону прав на зміст комп'ютерних програм, удосконалення захисту прав інтелектуальної власності, в тому числі авторського права при розміщенні та використанні творів у мережі Інтернет;

- забезпечити захист інформаційного суверенітету держави та систем формування масової суспільної свідомості;

- створити необхідний рівень інформаційної доступності для прийняття рішень державними органами, підприємствами і організаціями;

- ухвалити програми інформаційно-захисного характеру, що сприятимуть підвищенню рівня захисту інформаційної приватності особи;

- ухвалити спеціальні закони, які б визначали доступ до інформації певного виду, наприклад, такі: «Про доступ до правової інформації», «Про доступ до екологічної інформації», «Про доступ до інформації персонального характеру».

Література:

1. *Андреев Б. В.* Расследование преступлений в сфере компьютерной информации. Москва : Юрлитинформ, 2001. 150 с.
2. *Брижко В. М.* Методологічні та правові засади упорядкування інформаційних відносин: монографія. Київ : ПанТот, 2009. 415 с.
3. *Владимирець А. Ю.* Теоретичне обґрунтування обмеження права на інформацію. *Цінності сучасного конституціоналізму. Тодиківські читання* : збірник тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. (м. Харків, 28-29 верес. 2012 р.) Харків : Права людини, 2012. С. 253-255.
4. *Костецька Т. А.* Інформаційне право України : навч. Посібник. Київ : КНТЕУ, 2009. 169 с.
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>. (дата звернення 22.02.2020)
6. Мельник Г. С. Доступ к информации: ситуация в России URL : <http://www.jf.ru.ru/plus/seminar/melnik.html>. (дата звернення 22.02.2020)
7. *Політанський В. С.* Обмеження права на доступ до інформації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. № 26. С. 215-227.
8. *Політанський В. С.* Право на інформацію як фундаментальне право людини : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 Харків, 2015. 202 с.
9. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (дата звернення 22.02.2020)
11. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
12. Цивільний кодекс України : прийнятий 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356
13. *Червякова О.* Порухення права на інформацію. *Вісник прокуратури*. 2003. № 8. С. 84-90.
14. *Шлома Г. О.* Право на інформацію з обмеженим доступом. *Право і суспільство*. 2005. № 1. С. 19-22.





Гаврік Роман Олександрович,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, кандидат юридичних наук

Сівер Артем Михайлович,

слухач 123з навчальної групи факультету підготовки керівних кадрів Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПОНЬЯТЬ З ПИТАНЬ ВИСЛАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА ПРИКОРДОННИМИ ТА МІГРАЦІЙНИМИ ОРГАНАМИ

Відповідно до ст. 13 Загальної декларації прав людини кожна особа вправі вільно пересуватися і вибирати собі місце проживання в межах кожної держави, а також має право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну [1]. В той же час, право на вибір місця проживання та вільне пересування не є абсолютним і повинно враховувати не лише думку особи – мігранта, але й держави, що приймає його, яка може дати дозвіл на проживання такій особі, а може визнати її такою, що втратила право на проживання та порушує умови перебування у відповідній державі. При цьому, зазначене правило стосується лише осіб, які не є громадянами такої держави – є іноземцями або особами без громадянства, оскільки громадяни відповідної держави вправі проживати на території держави свого громадянства і не можуть бути обмежені в такому праві або вислані. З іншого боку, реалізація суверенного права держави на допуск на свою територію не посягає на свободу пересування, оскільки встановлює лише режим пересування особи (порядок в'їзду та перебування), не заперечуючи і не обмежуючи саму можливість переміщення. Невід'ємною складовою права на допуск осіб на територію держави є її право, якщо особи є нелегальними мігрантами, перебування яких пов'язане з невиконанням чи недотриманням умов, які висуває держава щодо переміщення. В умовах посилення боротьби з нелегальною міграцією особливо актуальним стає питання примусового вислання нелегальних мігрантів у державу громадянства чи постійного місця проживання [2, с. 94], зокрема в порядку добровільного повернення, примусового повернення, примусового видворення, реадмісії та депортації, а також інших понять, якими позначається вислання іноземців та осіб без громадянства за межі держави, як в примусовому порядку, так і таке, яке здійснюється добровільно (але в силу наявності підстав для зникнення законних підстав перебування на території країни іноземця або особи без громадянства, що змушують особу залишити країну).

Аналіз чинного законодавства та правової доктрини дозволяє нам виділити наступні терміни, якими може позначатися вислання іноземців та осіб без громадянства: «вислання», «видалення», «повернення» (добровільне та примусове), «видворення» (примусове та адміністративне), «депортація», «реадмісія», «екстрадиція». При цьому, в науковій літературі немає одностайності у визначенні цих понять.

Спеціальним доповідачем по темі «Вислання іноземців» Морісом Камто в 2006 році, термін «вислання» (expulsion) «використовується, як правило, в широкому сенсі для позначення комплексу заходів або дій, що здійснюються з метою переконання людини покинути територію держави». Термін «вислання» зазвичай використовується для опису дій, здійснюваних державною владою, що реалізує видалення особи «добровільно», під загрозою насильницького виселення, або примусово [3, с. 35]. Таким чином, «вислання» – це загальний термін, яким позначаються усі можливі заходи, які вчиняються державою і самим іноземцем або особою без громадянства для повернення в країну громадянства (постійного чи попереднього перебування).

У свою чергу, «видалення» (removal) – це «загальний термін, що охоплює різні способи і процедури виключення іноземця з території тієї чи іншої країни», хоча як зазначається Спеціальним доповідачем у другій доповіді щодо висилки іноземців 2006 року, «видалення» не є загальновизнаним юридичним терміном, хоча у французькому законодавстві термін «видалення» («éloignement») розуміється як вислання і використовується нарівні з терміном «супроводження до кордону» («la reconduite à la frontière»). Цей термін за французьким законодавством означає заходи з видалення іноземців з нерегульованим статусом, в той час як термін «вислання» застосовується до видалення іноземців, які законно чи незаконно перебувають на території Франції, чия присутність на території Франції становить серйозну загрозу для громадського порядку [3, с. 36], таким чином фактично обидва терміни використовуються для позначення вислання іноземців та осіб без громадянства, однак видалення є вузким поняттям і стосується тих процедур, які здійснюються самою державою.

У Директиві 2008/115/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС про спільні стандарти та процедури, які підлягають застосуванню в державах-членах для повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхніх територіях (надалі – Директива про повернення) термін «повернення» (return) визначається як «процес повернення громадян третіх країн – або в порядку добровільного дотримання зобов'язання по поверненню, або примусово – до її країни походження або до країни транзиту відповідно до права Європейського Союзу або двосторонніми угодами про реадмісію або іншої організації за домовленістю, або до іншої третьої країни, в яку зацікавлений

громадянин третьої країни добровільно вирішує повернутися і в якій він або вона буде допущений» [3, с. 38; 4].

З іншого боку, українське законодавство прямо не знає понять «вислання», «видалення», а також дещо інакше визначає поняття «повернення». Так, у ст. ст. 25 і 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» використовуються поняття «добровільне повернення» та «примусове повернення», які співвідносяться із європейським підходом у цій частині: «процес повернення громадян третіх країн – або в порядку добровільного дотримання зобов'язання по поверненню до її країни походження». Інші – «примусові» елементи поняття «повернення» в українському законодавстві відповідають поняттям «реадмісія» і «примусове видворення».

В той же час, такі поняття «добровільне повернення», «примусове повернення» та «примусове видворення», що згадані у ст. ст. 25, 26 і 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» через визначення порядку прийняття рішень про повернення або видворення та юридичних наслідків таких рішень, все ж не визначені в законодавстві України саме в термінологічному сенсі [5]. В той же час, в Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, що затверджена спільним наказом МВС України, Адміністрації ДПСУ та СБУ від 23 квітня 2012 року № 353/271/150 визначено, що терміни «примусове повернення» та «примусове видворення» означають систему адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців, які незаконно перебувають в Україні, покинути територію України всупереч їх волі і бажанню [6]. Директива Ради ЄС про повернення терміни «видворення» і «депортацію» позначає як «примусове виконання обов'язку повернення, а саме, фізичне переміщення за межі держави-члена» [4].

В міжнародному праві розрізняють депортацію, тобто владою держави насильно вислати іноземця в будь-яку країну, обрану депортуючою державою, і вислання, згідно з якою іноземець може бути висланий з території, що держави, що здійснює вислання, яка повинна досягти згоди особи, яка підлягає вислання для визначення місця призначення, яким у всіх випадках є держава, громадянином якої ця особа є. Крім цього, депортацію розглядають як механізм, який застосовується в разі недотримання іншого раніше винесеного рішення компетентного органу державної влади про виїзд особи з території приймаючої держави [3, с. 39]. В Україні депортація, не є видом покарання, а являє собою примусове вислання іноземців і осіб без громадянства з України, яка застосовується в разі недотримання іноземним громадянином або особою без громадянства раніше прийнятої щодо нього вимоги покинути територію України (рішення про примусове повернення), також при припиненні підстав законного перебування на території України

(по суті будучи формою реалізації примусового видворення). Тобто в Україні істотних відмінностей між поняттями «видворення» та «депортація» немає.

В правовій літературі реадмісія визначається як процедура повернення або транзитного перевезення однією державою та приймання або надання дозволу на транзит іншою державою на підставах та в порядку, що встановлені міжнародними угодами про реадмісію (приймання-передавання), укладених між цими державами, осіб (громадян приймаючої держави, іноземців чи осіб без громадянства), які, відповідно до законодавства держави-передавача, нелегально прибули, перебувають або проживають на її території [7, с. 146-147].

У зв'язку із вище викладеним, можемо прийти до наступних висновків:

Вислання – це усі можливі заходи, які вчиняються державою (в особі органів прикордонної, міграційної служб або органів, які забезпечують національну безпеку держави та їх службових осіб) і самим іноземцем або особою без громадянства для повернення в країну громадянства (постійного чи попереднього перебування) у разі відсутності або втрати законних підстав для перебування в державі або в разі виникнення інших підстав для повернення або передачі їх в іншу країну, в тому числі процедури добровільного повернення, примусового повернення, примусового видворення, екстрадиції та реадмісії.

Видалення – це вислання, яке здійснюється виключно примусовою силою державних органів або самим іноземцем або особою без громадянства за наявності відповідного рішення уповноваженого міграційного або прикордонного органу чи органу, який забезпечує національну безпеку, в тому числі процедури екстрадиції, примусового повернення, примусового видворення та реадмісії.

Повернення – це процес повернення громадян третіх країн – або в порядку добровільного дотримання зобов'язання по поверненню, або примусово – до її країни походження або до країни транзиту відповідно до національного законодавства або угоди про реадмісію осіб, або до іншої третьої країни, в яку зацікавлений громадянин третьої країни добровільно вирішує повернутися і в якій він або вона буде допущений. Поняттям «повернення» охоплюються процедури добровільного повернення, примусового повернення, примусового видворення та реадмісії.

Література:

1. Загальна Декларація прав людини від 10.12.1948 року. Офіційний веб-сайт *Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. *Книш С. В.* Правова конструкція (модель) реадмісії осіб як міжнародно-правового явища. *Вісник Львівського державного університету*

внутрішніх справ. Серія юридична. 2012. № 2. С. 94-99.

3. *Кажаява О. С. Институт реадмиссии в международном праве : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. М., 2014. 236 л.*
4. Директива № 2008/115/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС про спільні стандарти та процедури, які підлягають застосуванню в державах-членах для повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхніх територіях, від 16.12.2008. УВКБ ООН в Україні. URL: http://unhcr.org.ua/img/uploads/dir_2008_115_ua.pdf.
5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний вісник України. 2011. №83. Ст. 3014.*
6. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Служби Безпеки України від 23 квітня 2012 р. № 353/271/150. *Офіційний вісник України. 2012. № 42. Ст. 1633*
7. *Олійник С. М. Поняття й сутність реадмісії осіб. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2014. Випуск 6-2. Том 4. С. 144-147.*



Havurska Karina Yevhenivna,

The third year student of Law Faculty

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

CONSTITUTIONAL LEGISLATION: STRUCTURE, TABLE OF CONTENTS, CLASSIFICATION

The actuality of the topic is confirmed by the fact that the definition of the category "norm of constitutional law" is important both for the science of constitutional law of Ukraine and for everyday state-legal activity. Correct interpretation of the whole essence of a rule and clarification of its structural elements apply to the practice of a large number of organizations, officials and citizens.

Due to the legal reform was initiated in Ukraine, the issue of improving the effectiveness of the norms has emerged, without which the implementation of political, economic and other reforms, the formation of the rule of law and civil society are very problematic.

Constitutional legislation is not a permanent element of the system of constitutional law; changes in the field of constitutional law always imply a certain transformation of constitutional legal norms. At the same time, the

constitutional-legal norms react most clearly and in a timely manner to changes in the social and state order of Ukraine.

The Constitution of Ukraine is the main political and legal document that establishes the foundations of the state and social order. Changes in the political, economic, social and cultural vectors of national statehood objectively affect the development of the function and essence of constitutional legal norms. Therefore, the purpose of this article is to analyze the main factors that determine the development of constitutional and legal norms at the present stage of state formation. Its novelty is contained in the revealed influence of certain factors that contribute to the development of constitutional norms.

The purpose of the work is to define the concept of constitutional rule, to reveal its essence, to analyze the internal structure of the rule, to reveal all its elements and to compare the constitutional rule with other legal norms and to determine its place and features among other social norms.

The definition of the category "constitutional legislation" is of exceptional importance both for the science of constitutional law of Ukraine and for everyday state-legal activity.

Constitutional rule is a formally defined rule of conduct, which regulates constitutional and legal relations and is ensured by the system of state influence measures provided by the current legislation, formally defined by the people, the state or the subjects of local self-government.

Specifics that distinguish the norms of other branches of law from the norms of constitutional law and are qualifying features of the latter. The main ones are:

1. Constitutional-legal norms are priority in the nature of the expressed will of the Ukrainian people and the state;
2. In content, they are endowed with the highest, and some of them (norms of the Constitution of Ukraine) with the highest legal force;
3. By the way of regulating social relations, the norms are overwhelmingly imperative, categorical;
4. The form of their expression is an extensive system of sources of constitutional law of Ukraine;
5. The peculiarity of the structure of the constitutional rule;
6. The integrative nature of the norms;
7. Particular functional load;
8. The greatest stability of the norms of constitutional law of Ukraine;
9. Special mechanism for implementation of standards;
10. There is a special mechanism for the protection of constitutional rules.

Constitutional-legal rules are in constant relation with other social norms, but differ from other norms in content, essence, form of expression, sources of origin, structure and guarantees, which allows to assert their special, determining role and place in the system of social norms.

The structure of a constitutional rule it is internal composition, using its own composition: the constitutional hypothesis, the constitutional disposition, and the constitutional administration.

The constitutional law rule hypothesis is an element of the rule structure that determines the content of a rule of conduct that is expressed to the extent of the permissible and proper behavior of the subjects of constitutional law.

The disposition of a rule of constitutional law is an element of its structure that defines the very model of the rule of conduct and contains a legal prescription of the actions of subjects of constitutional law under the conditions stipulated by the hypothesis.

A sanction of a rule of constitutional law is an element of its structure that contains a legal prescription on the degree of constitutional and legal responsibility of subjects of constitutional law.

In summary, it should be noted that constitutional and legal norms play a leading role in the system of norms of the law of Ukraine as a whole, since it is these norms that form the national legal system as the basis of the constitutional law and it is the basis, one of the most important means of securing the authority of the Ukrainian people in all spheres life. Therefore, the problem of finding the best ways to improve constitutional norms has been and still remains to be very relevant, as constitutional norms play an important role in stating a democratic country.

References:

1. Байрачна Л. К., Барабаш Ю. Г. Веніславський Ф. В., Кичун В. І., Колісник В. П. Конституційне право України: Харків: Право, 2008. 416 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник. А-Я. За ред. Шемшученка Ю. С. Київ: Юридична думка, 2012. 1017 с.
3. Заморська Л. До питання про визначення категорії «норма права». *Право України*. 2015. № 4. С. 159-163.
4. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, 2009. 600 с.
5. Поваляєва М. Інститути конституційного права України: поняття, ознаки та критерії розмежування. *Право України*. 2017. № 5. С. 20-25.





Гайдар Марія Єгорівна,

аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

**НОВЕЛИ ЗАКОНОПРОЕКТУ №2598 ЩОДО ЗМІСТУ ДЕФІНІЦІЙ
ГРОМАДА І ОКРУГ ЯК ЧИННИК ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД:
ТЕОРЕТИКО-ПРОГНОСТИЧНИЙ АСПЕКТ**

Ефективність місцевої публічної влади напряму залежить від системи територіальної організації влади, від адміністративно-територіального устрою держави. Убачається, що у процесі добровільного об'єднання територіальних громад переважно об'єднуються територіальні громади одного району або декількох районів в межах області або одної області, оскільки об'єднання, наприклад, суміжних районів різних областей є більш проблематичним. Тому запорукою ефективного укрупнення територіальних громад та реального покращення якості місцевої публічної влади є оновлення адміністративно-територіального устрою в Україні.

У 2019 році Президентом України внесено до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 [1].

Вказаним законопроектом пропонується змінити систему адміністративно-територіального устрою, передбачену ст. 133 Конституції України.

За чинною редакцією вказаної статті Основного Закону систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Науковці та практики неодноразово наголошували, що така система адміністративно-територіального устрою не відповідає реаліям сьогодення.

Законопроектом №2598 пропонується передбачити у ст. 133 Конституції України таку систему адміністративно-територіального устрою: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять округ.

Слід відзначити, що ідея запровадження громади як первинної одиниці в системі адміністративно-територіального устрою вже пропонувалася у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який був схвалений парламентом у першому читанні у 2015 році, а також у законопроекті «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 8051 [2], який розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і схвалено Кабінетом Міністрів України.

Визначення громади, запропоноване, зокрема у законопроекті №8051, не узгоджувалося з положеннями ст. 140 Конституції України, так як законопроектом визначено, що громада є адміністративно-територіальною одиницею, а ст. 140 Основного Закону передбачає наразі, що громадою є жителі, села, чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Натомість, у законопроекті №2598 передбачається внесення змін не тільки до ст. 133 Конституції України, а також і до ст. 140 Конституції України, для узгодження цих двох визначень громади, під якою розуміється первинний суб'єкт місцевого самоврядування і первинна одиниця у системі адміністративно-територіального устрою в Україні.

Закріплення на конституційному рівні дефініції громада та розуміння її саме як первинного суб'єкту місцевого самоврядування матиме позитивний вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні, на зміцнення місцевої публічної влади, на підвищення авторитету у суспільстві до добровільного об'єднання територіальних громад.

Замість районів законопроект №2598 пропонує введення такої адміністративно-територіальної одиниці як округ, в який будуть об'єднуватися декілька громад.

З аналізованого законопроекту не вбачається можливим зрозуміти, які саме критерії об'єднання громад будуть покладені у створення округу, чи не буде на практиці округ просто іншою назвою району?

С. Чернов відзначає, що формування нової системи районів має відповідати завданням реформи адміністративно-територіального устрою, напрямкам бюджетно-фінансової децентралізації, а також предметній підвідомчості районних органів місцевого самоврядування [3].

Дійсно, нові райони або округи (вирішальне значення має суть, а не назва) мають створюватись для максимально оптимального забезпечення громад всіма необхідними ресурсами для виконання своїх повноважень.

Слід зазначити, що від ефективного формування округів залежить спроможність об'єднаних територіальних громад, у першу чергу інфраструктурна, а також «зони доступності» потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, що додає актуальності раціональному формуванню округів з урахуванням процесів добровільного об'єднання територіальних громад.

У проєкті Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» від 22 червня 2017 року № 6636 запропоновано чотири варіанти подальших дій, які може впроваджувати Верховна Рада України. Перший – змінити адміністративно-територіальний устрій районного рівня в межах усієї країни або території окремих областей. Другий – ліквідувати окремі райони, у яких всі територіальні громади об'єдналися. Третій – законодавчо врегулювати та достроково припинити повноваження

райрад у районах, де всі громади об'єдналися в одну об'єднану територіальну громаду. Четвертий – утворити новий район шляхом об'єднання в один район територій двох і більше суміжних районів [4].

Найбільш ефективними вбачаються другий і третій шлях реформування, які можуть бути об'єднанні та впровадженні в життя, що забезпечить вирішення проблем як адміністративно-територіального устрою, так і підвищить ефективність місцевої публічної влади, тому доцільно рекомендувати законодавцю саме ці положення взяти за основу при розробленні нормативних положень щодо формування округів в Україні.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що процес об'єднання територіальних громад потребує оновлення як адміністративно-територіального устрою, так і оновлення організації місцевої публічної влади. Так, враховуючи подрібненість адміністративно-територіальних одиниць та існування великої кількості неефективних органів публічної влади, які дублюють повноваження один одного, гальмується процес децентралізації влади, громадяни України не бачать суттєвих покращень від об'єднання територіальних громад, тоді як саме в ході добровільного об'єднання територіальних громад, як складової реформи децентралізації влади, мають розвинути українські села, має покращитись якість послуг, які забезпечує місцева публічна влада тощо.

Таким чином, задля вирішення вищевказаних проблем та підвищення ефективності функціонування місцевої публічної влади неминучим кроком є реформування адміністративно-територіального устрою в Україні з урахуванням децентралізації та укрупнення територіальних громад. При цьому, проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 в частині змін до ст. 132 Конституції України є недопрацьований у контексті формування таких адміністративно-територіальних одиниць як округи, що може бути вирішено шляхом деталізації як у нормі Конституції, так і в окремому законі.

Література:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 13.12.2019 №2598 (зі змінами від 27.12.2019). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
2. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону від 20.02.2018 р. № 8051. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508
3. Сергій Чернов про проект моделювання адміністративно-територіального устрою у чотирьох областях. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/20681-sergij-chernov-pro-proekt-modelyuvannya-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-u-chotirokh-oblastyakh>

4. Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж: Проект Закону від 22.06.2017 р. №6636. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118



Галус Олена Олександрівна,

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

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ДОГОВОРАХ

Із проведенням в Україні муніципальної реформи, об'єднанням територіальних громад все більшого значення набуває ефективне здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування безпосередньо або через представницькі органи місцевого самоврядування.

Правове регулювання місцевих форм безпосереднього народовладдя здійснюється на конституційному, законодавчому та муніципальному рівні.

До законодавчого рівня доцільно віднести правове регулювання згаданих форм у міжнародно-правових договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та законах України.

Як справедливо стверджує Т. А. Кравченко, важливе місце в інституційному каркасі безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні в Україні займають міжнародні норми [1, с. 75].

Конституція України у ст. 9 визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Згідно із ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [2].

Міжнародні джерела можна класифікувати на: загальні (ухвалюються для всіх членів міждержавного об'єднання); субрегіональні (ухвалюються для декількох країн об'єднання, наприклад, для держав – членів Ради Європи з числа колишніх радянських республік); конкретизовані (ухвалюються для конкретної держави – члена об'єднання, наприклад Рекомендації ОБСЄ № 192 (2006) «Про місцеві і регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 р.» від 1 червня 2006 р.); двосторонні (ухвалюються між міждержавними об'єднаннями та державою, яка входить до такого об'єднання) [3, с. 55].

До числа загальних міжнародних документів, в яких знайшли втілення міжнародні стандарти безпосередньої демократії, належать: Загальна декларація прав людини 1948 року (закріплює право на свободу мирних зборів і асоціацій; право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників) [4]; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року (закріплює право на мирні збори; право на свободу асоціації з іншими право брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників, голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах) [5]; Конвенція про політичні права жінок 1952 року (визнає право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників і право рівного доступу до державної служби у своїй країні, а також виражає прагнення зрівняти положення чоловіків і жінок відносно володіння і користування політичними правами) [6]; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року [7].

Серед регіональних міжнародно-правових актів, які закріплюють міжнародно-правові стандарти безпосередньої демократії можна виділити прийняті Радою Європи Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 року (гарантує право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими; право на звернення до Європейського Суду з прав людини та інших правозахисних структур Ради Європи) [8] та Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року [9].

Оскільки в самій Європейській конвенції про захист прав та основоположних свобод закріплене обмежене коло політичних прав, багато політичних прав не передбачених конвенцією впливають з рішень Європейського суду. Так, Європейський суд створив на базі Конвенції прецедентне право, що вважається обов'язковим для національних судів держав – учасниць Конвенції [10, с. 177].

Верховна Рада України 23 лютого 2006 р. прийняла Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», в ст. 17 якого передбачено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [11].

Основним міжнародно-правовим актом, де закріплені основні форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, у ст. 3 якої закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права. У ст. 5 передбачається обов'язкове проведення референдуму або інше з'ясування думки місцевої громади при зміні територіальних кордонів органів місцевого самоврядування [9].

На розвиток форм безпосереднього народовладдя на місцевому рівні прийнятий Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р., у якому наголошено, що держави-сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади [12]. Зокрема, закріплюється активне та пасивне виборче право, гарантії реалізації права участі в управлінні місцевими справами та конкретні засоби здійснення такого права участі (процеси залучення людей, які включають консультаційні процеси, місцеві референдуми та звернення; процедури доступу до офіційних документів; механізми і процедури розгляду скарг і пропозицій та реагування на них тощо) [10, с. 178].

Література:

1. *Кравченко Т. А.* Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні. *Регіональне та муніципальне управління*. 2015. № 10 (24). С. 72-82.
2. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 року № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. ст. 540.
3. *Бабін Б.* Програмність міжнародного регулювання виборчих правовідносин в Україні. *Вибори та демократія*. 2007. № 1 (11). С. 54–58.
4. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 232.
5. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. : Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. К. : Укр. Правнича Фондація; Вид-во Право, 1995. 40 с.
6. Конвенцію про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
7. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ООН, 1965). *Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи* / упоряд. Ю. К. Качуренко. К. : Юрінформ, 1992. С. 74–88.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.

URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

10. *Галус О. О.* *Форми безпосереднього народовладдя в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02, Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2012. 210 с.*
11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2006. № 306 Ст. 260.
12. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р. URL : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946



Гвоздій Валентин Анатолійович,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ЦІЛЬОВІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Адміністративно-правове забезпечення функціонування органів адвокатського самоврядування, на нашу думку, уявляє собою сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується вплив на суспільні відносини з метою досягнення поставленої мети. Для усвідомлення змісту цієї мети слід ретельно проаналізувати наявні проблеми, які гальмують розвиток органів адвокатського самоврядування. Одним із найбільш важливих аспектів удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів адвокатського самоврядування є створення ефективного адміністративно-правового механізму функціонування первинної форми адвокатського самоврядування – зборів адвокатів регіонів. Ч. 2 ст. 47 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачено, що конференція адвокатів регіону скликається радою адвокатів регіону або за пропозицією не менш як однієї десятої від загальної кількості адвокатів регіону Згідно із п. 5 Перехідних положень цього Закону, протягом двох місяців із дня набрання ним чинності в Україні було проведено установчі конференції адвокатів регіону [1].

Тобто, скликанню конференцій передують збори адвокатів, зокрема, для обрання делегатів. Однак, при цьому самим Законом України «Про

адвокатуру та адвокатську діяльність» збори адвокатів із висування делегатів не регламентуються. Попри те, що це є первинною формою здійснення адвокатами самоврядування, чинним законодавством не передбачені норми щодо компетенції та порядку проведення таких зборів.

Радами адвокатів при скликанні конференцій регулюються питання, пов'язані з організацією безпосередньо конференції. Так, наприклад, рішенням Ради адвокатів України № 142-167 від 24 жовтня 2014 р. щодо скликання конференції адвокатів всіх регіонів України, було затверджено порядок висування та обрання делегатів конференцій, регламент конференцій, встановлено квоту представництва. При цьому передбачалось, що ради адвокатів регіонів зобов'язані визначити дату, час та місце проведення зборів адвокатів по висуванню делегатів на конференції адвокатів [2]. Однак, цим питанням щодо порядку проведення зборів обмежується.

Відповідно до п. 2 ч. 4 ст. 55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та п. 1.2 Положення про Раду адвокатів України від 17.11.12 р., квота представництва, порядок висування та обрання делегатів конференції адвокатів регіонів, з'їзду адвокатів України визначається Радою адвокатів України [1; 3]. Тобто, збори адвокатської спільноти на місцевому рівні відбуваються з огляду на встановлені квоти, виключно виходячи із довільного тлумачення адвокатів певної адміністративно-територіальної одиниці.

З огляду на необхідність розширення прав місцевих органів адвокатського самоврядування, вчена вважає за необхідне закріплення за конференціями адвокатів регіонів, які є вищими органами адвокатського самоврядування в регіонах, права на затвердження регламенту конференції адвокатів регіону, положення про раду адвокатів регіону та її регламент, положення про кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури та її регламент, положення про ревізійну комісію адвокатів регіону та її регламент [4, с.104], що на цей час є повноваженням Ради адвокатів України (п. 5 ч. 2 ст. 55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та п. 1.5 Положення про Раду адвокатів України від 17.11.12 р.) [1; 3].

Норми чинного законодавства у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування потребують перегляду і внесення змін з метою встановлення оптимального балансу співвідношення повноважень центральних і регіональних органів адвокатського самоврядування, оскільки саме вони є осередком формування високопрофесійного та інтолерантного до корупції адвокатського корпусу. Подальших розробок потребують дискусійні питання щодо повноважень Національної Асоціації Адвокатів України та Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури, повноважень у сфері фінансів і контролю тощо, а також проблеми неузгодженості між законодавчими і статутними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів адвокатського самоврядування.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що адміністративно-правове забезпечення діяльності органів адвокатського самоврядування потребує удосконалення. Основною його метою є забезпечення оптимального балансу у розподілі повноважень між центральними і територіальними органами адвокатського самоврядування. Вказана мета обумовлює напрями удосконалення адміністративно-правове забезпечення діяльності органів адвокатського самоврядування. По-перше, це підвищення ефективності адміністративно-правових засобів, сукупність яких складає зміст вказаного виду адміністративно-правового забезпечення. По-друге, це вжиття низки заходів запобігання проявів корупції і усунення суб'єктивності під час оцінювання знань, вмінь та навичок, необхідних для продуктивного здійснення адвокатської діяльності. По-третє, це забезпечення транспарентності функціонування органів адвокатського самоврядування.

Література:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2013. № 27. Ст. 282.
2. Рішення № 21 від 28 лютого 2014 р. «Про скликання конференції адвокатів регіонів, встановлення квот представництва, затвердження порядку висування та обрання делегатів конференцій адвокатів регіонів та їх регламенту». URL: <http://kdka.com.ua>. (дата звернення: 15.12.2019).
3. Положення про Раду адвокатів України: затверджено Установчим з'їздом адвокатів України 17.11.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/p0001418-12>. (дата звернення: 15.12.2019).
4. *Бакаєнова Н. М.* Збори адвокатів як організаційна форма адвокатського самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 3. С. 102-105.



Герасименко Олена Вікторівна,

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

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від

суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

За Законом України «Про адміністративні послуги» [1] адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Тому можна стверджувати, що адміністративні послуги – це ті публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо [2].

Виділяються підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові тощо адміністративні послуги [3]. Зокрема, підприємницькі (господарські) послуги регламентовані Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [4], «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про відновлення платоспроможності боржника або визначення його банкрутом», «Господарським кодексом України» [5]; соціальні – Законом України «Про охорону праці»; земельні – Земельним кодексом України; будівельно-комунальні, житлові – Житловим кодексом України.

Як відомо, адміністративні послуги становлять собою один з інструментів державного управління, і тому їх системний розвиток правомірно розглядати як одну з ключових умов удосконалення функціонування всіх органів влади.

У цьому зв'язку не викликає сумніву потреба вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, оскільки попри підвищення компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, їхнє прагнення перейти до нових демократичних стандартів і більш тісної співпраці із суспільством у громадян існує невпевненість у можливості отримання ними якісних адміністративних послуг в установлені законодавством терміни.

Також, доцільно розглянути структурні особливості ЦНАП. У спрощеному вигляді структура ЦНАП включає в себе: підрозділ (працівників) першого контакту (рецепцію), де здійснюється первісна робота з відвідувачами: їх загальне інформування та консультування. Але цей підрозділ не приймає вхідних документів; підрозділ (підрозділи) прийому звернень

замовників. Цей підрозділ приймає документи від відвідувачів, а також здійснює фахове консультування. У простих справах працівники можуть не лише приймати заяви, але й вирішувати справу по суті та видавати результат (адміністративний акт).

У великих містах є необхідним запровадження посад консультантів з питань функціонування ЦНАП, тобто робочих місць працівників, які надаватимуть консультації із загальних питань графіка роботи ЦНАП, порядку прийому тощо. Доцільним є розташування такого інформаційного відділу (рецепції) на вході до приміщення ЦНАП перед підрозділами (частиною офісу), у якому здійснюється прийом документів від замовників.

Персонал рецепції (1–2 особи) має здійснювати загальне інформування новоприбулих до установи споживачів, а їх фахове консультування здійснюватиме персонал, що приймає документи. У випадку незначних розмірів ЦНАП працівники, які здійснюють фаховий прийом, можуть одночасно надавати усі консультаційно-інформаційні послуги. Тобто створення окремої рецепції є недоцільним.

Підрозділ прийому документів у споживачів здійснює обслуговування споживачів безпосередньо отримуючи у них документи, необхідні для вирішення справи. У випадку створення ЦНАП також має забезпечуватися мінімальний рівень спілкування між споживачем послуги та посадовою особою, яка фактично вирішує справу з надання адміністративної послуги. Окремий відділ прийому документів забезпечує процедурний та структурний «розрив» провадження між різними підрозділами та посадовими особами, зменшуючи тим самим корупційні ризики.

Щодо «швидких» послуг тут, певною мірою, постає проблема суперечності двох основоположних принципів роботи ЦНАП: принципу відмежування стадії прийому документів від їх розгляду по суті і зручності для споживача. Закон України «Про адміністративні послуги» [1] допускає безпосереднє надання адміністративних послуг адміністратором лише у випадках, передбачених чинними законодавством. Тому для можливості використання цієї норми ще будуть потрібні зміни до законодавства. При безпосередньому наданні адміністративних послуг важливо забезпечити належний контроль за наданням таких послуг, аби виключити можливість навіть «дрібних подяк» (кави, цукерок тощо), оскільки це негативно впливає на імідж публічної адміністрації. Також доцільно впроваджувати таку модель роботи, коли прийом заяв заявників і видача результатів не повинні «зав'язуватись» на одну особу. Інакше антикорупційні очікування від роботи «через адміністратора» виявляться марними.

Варто також відзначити, що сьогодні існують два концептуальні підходи до визначення компетенції персоналу ЦНАП: універсальний та спеціалізований. Модель ЦНАП із універсальною компетенцією працівників передбачає

можливість отримання звернень та документів споживачів будь-ким із персоналу приймальні, у порядку черговості. Зазначена модель дає можливість оптимізувати штат (загальну чисельність) з огляду на відсутність необхідності входження до його складу представників усіх спеціалізованих підрозділів органу влади (та представників інших органів влади), а також забезпечує рівномірне навантаження на персонал, що, у свою чергу, прискорює процедуру обслуговування громадян. Недоліком зазначеної моделі є брак у таких працівників глибоких спеціальних знань щодо специфіки правовідносин, а також власне брак достатньої кількості кваліфікованого персоналу на такі посади «універсалів» (у термінології Закону «Про адміністративні послуги» – «адміністраторів»). Мінімізувати цей ризик дозволяє наявність у персоналу чітко виписаних інформаційних і технологічних карток та постійне підвищення кваліфікації.

Друга модель ЦНАП – спеціалізована – передбачає структурування відділу прийому звернень споживачів в окремих «віконцях» (підрозділах/окремими працівниками) за групами питань, об'єднаних за галузевим або інституційним принципом. При цьому необхідно враховувати негативний досвід надмірного структурування (спеціалізації) працівників/підрозділів щодо прийому документів.

Формування різних структур з прийому документів від фізичних осіб загалом та окремо від підприємців не лише спричинило невиправдані витрати на створення додаткового числа робочих місць, але й дезорієнтувало споживачів, значна частина яких не могла визначити для себе характер власного звернення. Перевагу слід віддавати раціональній універсалізації та інтеграції документообігу, замість глибокої спеціалізації та «особистої присутності» усіх адміністративних органів / підрозділів у одному приміщенні. Разом із тим, певна спеціалізація працівників ЦНАП у великих містах може бути виправданою й прискорювати обслуговування відвідувачів. Навіть попри те, що Закон України «Про адміністративні послуги» [1] впроваджує модель роботи ЦНАП лише через адміністраторів, спеціалізація цілком можлива. Тобто одні адміністратори можуть працювати з однією групою послуг, інші – з іншою. Отже, при утворенні ЦНАП ключовим є завдання створення так званого «фронт-офісу».

Своєю чергою, «бек-офіс» може бути двох типів: перший підрозділ, у якому службовці працюють з документами, відповідають на телефонні дзвінки. За потреби ці працівники теж можуть підключатись до прийому споживачів, якщо виникає велика черга. Другий – як сукупність усіх спеціалізованих підрозділів, до яких потрапляють (передаються) документи («вхідні пакети») після їх отримання у фронт-офісі.

Такий підхід є, мабуть, найприйнятнішим для України, адже більшість справ потребує фахового опрацювання, і відповіді не надаються невідкладно.

З юридичної точки зору ЦНАП може бути утворено як постійний робочий орган (сукупність робочих місць). Також ЦНАП може бути утворено (або перетворено в перспективі) як окремий структурний підрозділ з власним штатом.

В середньому щодня у ЦНАП надається 60 послуг. Але близько 10% ЦНАП надає більше 100 послуг в день. Близько 77% ЦНАП щодня надає менше 50 послуг.

Згідно чинного законодавства, кількість призначених адміністраторів у кожному ЦНАП має бути не менше трьох осіб, проте майже 36% ЦНАП не відповідає даному показнику.

Загалом у ЦНАП працюють 3246 адміністраторів. При цьому у 35% ЦНАП працює лише 1-2 адміністратора, у 50% – 3-5 адміністраторів, у 8% – 6-10, а у 7% – понад 10 адміністраторів. Зазначимо, що близько 10% усіх ЦНАП на даний час забезпечені усіма видами додаткових електронних сервісів [6].

Отже, не викликає сумніву потреба вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, оскільки попри підвищення компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, їхнє прагнення перейти до нових демократичних стандартів і більш тісної співпраці із суспільством у громадян існує невпевненість у можливості отримання ними якісних адміністративних послуг в установлені законодавством терміни.

Література:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
3. Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимоцюк В. П., Шиманке Д. Адміністративні послуги. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.
4. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.
5. Господарський кодекс України: Закон України від 10.11.2018 р. № 436-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
6. Аналітичні матеріали щодо діяльності ЦНАП. *Портал реформи адміністративних послуг*. URL : <http://cnap.in.ua/якість-надання-послуг>.



Гой Віта Василівна,

*студентка 3-го курсу факультету економіки та менеджменту
Тернопільського національного технічного університету
імені Івана Пулюя*

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Сьогодні в Україні особливої актуальності набуло питання інформаційної безпеки як складової національної безпеки. В умовах воєнних дій, а саме гібридної війни, забезпечення інформаційної безпеки є важливим напрямом державної політики.

Науковці дають різні визначення терміну «інформаційна безпека». Ю. О. Коваленко зазначає, що інформаційна безпека – це стан захищеності інформаційного середовища суспільства, який забезпечує його формування, використання й розвиток в інтересах громадян, організацій, держави [1, с. 123].

Згідно з Конституцією України, а саме статтею 17, забезпечення інформаційної безпеки є однією з найважливіших функцій держави. У Законі «Про основи національної безпеки України» обґрунтовано сутність і значущість інформаційної безпеки як обов'язкової складової національної безпеки.

Важливість питання інформаційної безпеки зростає разом із науково-технічним прогресом. Інформація – це фактор, що може спричинити технологічні аварії, військові та політичні конфлікти, збої в роботі державного управління, фінансової системи. Для дотримання достатнього рівня інформаційної безпеки необхідна сукупність політичних, економічних та організаційних заходів, які будуть запобігати правопорушенням в сфері інформаційної безпеки і забезпечувати реалізацію прав та інтересів окремих громадян, суспільства і держави загалом.

Науковці стверджують, що передбачити всі можливі загрози у сфері інформаційної безпеки неможливо, оскільки вони здатні міняти свої зміст і динаміку, а правове регулювання потребує стабільності [2, с. 16].

Виділяють такі різновиди інформаційної безпеки: окремих осіб, суспільства і держави в цілому. В масштабах держави належний стан інформаційної безпеки передбачає, що інформаційний тероризм, акти зовнішньої інформаційної агресії, незаконне завантаження баз даних та інший вплив не буде завдавати значної шкоди національним інтересам.

Для цього необхідне дотримання таких умов:

- правова регламентація сфери інформаційних відносин;
- забезпечення суспільства якісною та правдивою інформацією;
- створення політичних, економічних, технічних та інших умов для

інформаційного розвитку суб'єктів, розвитку державного інформаційного ресурсу і оптимізації обміну інформацією;

– боротьба з правопорушеннями в інформаційній сфері.

Зазвичай, загрози інформаційній безпеці поділяють на дві групи – внутрішні та зовнішні. Правопорушення в сфері інформаційної безпеки можуть вчинятися з різних мотивів, серед них можна виділити такі основні: особисте збагачення; отримання технологій, до яких обмежений доступ; приховування інформації; порушення ділової репутації суб'єкта господарювання або дискредитація України перед світовою спільнотою; отримання доступу до баз даних та інші.

Реалізація інформаційних загроз свідчить перш за все про неефективність функціонування системи управління не тільки інформаційної безпеки, але й національної безпеки країни [3, с. 235].

Державна політика повинна бути спрямована на:

1) орієнтованість на інформаційний стан розвитку держави та провідних країн світу;

2) сприяння інтеграції держави у прогресивне світове товариство;

3) повне врахування внутрішніх і зовнішніх загроз національним інформаційним ресурсам і системам інформації;

4) створення правового поля для застосування попереджальних заходів у боротьбі з загрозами.

Міждисциплінарний характер інформаційної безпеки, що охоплює технічні, правові, психологічні аспекти, зумовлює надзвичайну складність та багаторівневість системних зв'язків складових забезпечення інформаційної безпеки.

Отже, інформаційна безпека України – це стан захищеності державних інтересів, при якому забезпечується запобігання, виявлення і нейтралізація внутрішніх та зовнішніх інформаційних загроз, збереження інформаційного суверенітету держави і безпечний розвиток міжнародного інформаційного співробітництва.

Для інформаційної безпеки як складової національної безпеки необхідна комплексність її забезпечення, формування напрямків діяльності у сфері забезпечення інформаційної безпеки, гармонізації національного інформаційного законодавства, що створить ефективну державну інформаційну політику.

Література:

1. Коваленко Ю. О. Забезпечення інформаційної безпеки на підприємстві. *Економіка промисловості*. 2010. № 3. С. 123-129.
2. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Харків, 2004. 44 с.

3. Гиркіна О. О., Семенов В. М. Сучасні аспекти забезпечення інформаційної безпеки України. *Юридичні науки*. 2014. С. 234–239.



Голоядова Тетяна Олексіївна,

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська Юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Ефективність системи управління державними фінансами в Україні визначається збалансованим функціонуванням усіх її складових, дотриманням чинного законодавства, а також досягненням цілей державними установами у найбільш економний та результативний спосіб. Важливу роль у досягненні цієї мети відіграє бюджетний контроль. Перспектива удосконалення комплексності бюджетного контролю залежить від його якості на всіх етапах і своєчасність адекватного реагування фінансових органів, головних розпорядників та інших органів влади за результатами контролю, на виявлені факти нецільового і неефективного використання бюджетних коштів, шляхом вжиття заходів щодо відшкодування незаконних витрат, регулювання обсягів фінансування, приведення їх у відповідність з нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетний процес.

Згідно Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, прийнятою розпорядженням КМУ від 10.05.2018 р. № 310 в умовах особливої актуальності набувають питання щодо підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання державної і комунальної форми власності та управління і використання ними наявних ресурсів загалом та системи контролю за цим процесом зокрема [6].

Чинне законодавство України не надає визначення поняття «бюджетний контроль». У ст. 26 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) використовується термін «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», який спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до БКУ та іншого законодавства [1]. У вказаному визначенні контролю за дотриманням бюджетного законодавства можна простежити його такі ознаки :

- 1) здійснюється спеціальними суб'єктами – учасниками бюджетного процесу;
- 2) реалізується в рамках правовідносин, що виникають на всіх стадіях бюджетного процесу;
- 3) здійснюється з метою забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами;
- 4) регламентований нормами БКУ та іншого законодавства.

Л.А. Савченко стверджує, що «бюджетний контроль» – це діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів [13].

Л.К. Воронова пропонувала два розуміння даного поняття: по-перше, «бюджетний контроль» – це регламентована правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів з перевірки своєчасності й точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання; по-друге, це особлива сфера державного контролю, що пов'язана з діяльністю фінансових органів із виявлення порушень законності, фінансової дисципліни та доцільності під час формування, розподілу й використання державних і муніципальних грошових фондів [7].

Бюджетний контроль реалізується в окремій сфері фінансових відносин бюджетної, ж функція бюджетного процесу. Крім того, в ст. 26 БКУ також зауважується, що метою контролю за дотриманням бюджетного законодавства є забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а саме:

- 1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- 3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- 4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- 5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- 6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету [1].

П.П. Латковський називає бюджетним контролем врегульовану нормами бюджетного права контрольну діяльність уповноважених (контролюючих) осіб щодо здійснення операцій порівняння (зіставлення) показників

бюджетної діяльності зобов'язаних (підконтрольних) суб'єктів (бюджетно-правової реальності) із встановленими нормами бюджетного права, тобто пізнання бюджетної діяльності, а також виявлення та усунення відхилень реальних показників діяльності від встановлених нормами бюджетного права з метою встановлення відповідності бюджетної діяльності її правовій моделі для досягнення певного результату [11].

О. П. Гетьманець визначає мету контролю бюджетного процесу, а саме як дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу, а також запобігання виникненню та припинення бюджетних правопорушень [8]. В юридичній науці склалися різні підходи щодо визначення поняття бюджетного контролю, зокрема як врегульованої нормами бюджетного права системи ревізійно-правових заходів, спрямованих на перевірку законності та доцільності здійснюваної бюджетної діяльності.

В. Д. Чернадчук вважав, що за результатами бюджетного контролю можна дійти висновків про використання бюджетних коштів, а це свідчить про потребу створення цілісної системи бюджетного контролю. Забезпечення такої системи дозволить скоординувати діяльність усіх компетентних державних органів у процесі організації й здійснення видатків бюджету та забезпечення формування бюджетних ресурсів [14, с. 96-97]. Також він визначає систему бюджетного контролю з таких елементів:

- суб'єкти бюджетного контролю, серед яких розрізняються: контролюючі суб'єкти (уповноважені бюджетним законодавством на здійснення контролю за дотриманням приписів цього законодавства органи, перелік яких визначено БК України) та підконтрольні суб'єкти (розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, які зобов'язані здійснювати певні дії чи утримуватися від їх здійснення);

- об'єкт контролю – це реальні результати бюджетної діяльності суб'єктів внаслідок здійснення дій, передбачених бюджетним законодавством, тобто результати або, точніше, реальні показники бюджетної діяльності;

- предмет контролю – це встановлені бюджетним законодавством показники бюджету, бюджетно-правові акти та їх проекти [14]. Предметом бюджетного контролю вважають «бюджетні кошти, які визначені бюджетним законодавством, тобто законом про Державний бюджет України, рішенням про місцеві бюджети та іншими нормативно-правовими актами».

Згідно з Лімською декларацією керівних принципів контролю, незалежність відповідальних працівників вищого органу контролю має бути передбачена Конституцією і стосується порядку їх призначення на посаду, просування по службі та звільнення з посади. У Лімській декларації визначено керівні принципи аудиту державних фінансів, а саме:

- незалежність аудиту державних фінансів – невід'ємний атрибут демократії та обов'язковий елемент управління державними фінансами;

- законодавче закріплення незалежності вищого органу фінансового контролю;
- наявність внутрішнього та зовнішнього контролю, як обов'язкової умови існування фінансового контролю;
- гласність і відкритість ВОФК з обов'язковою вимогою дотримання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом [3].

У ст. 2 БКУ надається визначення бюджету як плану формування та використання ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки: бюджетні кошти є публічними фінансами, перерозподіл яких регулюється спеціальним бюджетним законодавством та здійснюється в рамках бюджетних правовідносин. У межах бюджетних правовідносин реалізується бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю, який має свої особливості. Бюджетний контроль – це самостійний різновид фінансового контролю, що здійснюється у регламентованою нормами права бюджетній сфері і спрямований на забезпечення законності, достовірності та раціональності діяльності суб'єктів бюджетних правовідносин. Визначення сутності бюджетного контролю має суттєве значення не лише для юридичної науки, але й для законодавчої практики та практики застосування законодавства в Україні.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року. *Відомості Верховної Ради*. 2010. № 50-51. ст. 572 .
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Лімська декларація керівних принципів контролю: декларація ІХ Лімського(Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 01.10.1997. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році: Закон України від 07 грудня 2017 року № 2245-VIII-ВР URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2245>
5. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» Закон України від 31.10.2019р №265-IX URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/265-20>
6. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року:

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р
URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310/2018>

7. *Воронова Л. К.* Фінансове право України. підручник : Київ . 2014. 407с
8. *Гетманець О. П.* Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Екограф, 2008. 308 с.
9. *Григор'єв Д.* Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 2. С. 124-129.
10. *Латковська Т. А.* Бюджетна політика держави як один з основних напрямків економічної політики за господарським законодавством. *Актуальні проблеми держави і права.* 2012. Випуск 65. С.68-70
11. *Латковський П. В.* Правове регулювання Бюджетного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 247 с.
12. *Мех Ю. В.* Контроль органів виконавчої влади за дотриманням бюджетного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
13. *Савченко Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія. Ірпінь, Академія державної податкової служби України, 2001. 407 с.
14. *Чернадчук В. Д.* Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури: монографія. Суми. Університет. Книга. 2011.172 с.



Гончарова Крістіна Андріївна,

*аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

**ДО ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПОНЯТТЯ
«ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА» ДО МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Метою тез є огляд підходів до визначення поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування».

В Україні застосування поняття «організаційно-правова форма» є більш поширеним у приватно-правових дослідженнях, ніж у працях публічно-правового спрямування. Це пов'язано з тим, що положення законодавства приватно-правових галузей не тільки містять це словосполучення, але й конкретизують його значення.

На законодавчому рівні прикладом може бути Цивільний кодекс України. Відповідно до його положень, у країні запроваджено наступні

організаційно-правові форми юридичних осіб (ст. 83): товариства, установи та інші форми, встановлені законом. Основна відмінність товариств від установ полягає у тому, що учасники товариства мають право участі у товаристві (тобто, мають право вирішувати найбільш важливі питання його діяльності), у той час як учасники установи не беруть участь в управлінні цією організацією, а лише визначають мету діяльності та передають майно, яке буде застосовано для досягнення цієї мети. Відповідно до цієї характеристики, товариство може бути утворено у вигляді підприємницького або непідприємницького товариства; що ж до видів установ, то Цивільний кодекс не класифікує їх. Інші акти цивільного та господарського законодавства містять більш різноманітні переліки організаційно-правових форм юридичних осіб.

Відомості про організаційно-правову форму юридичних осіб включаються до Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України відповідно до Закону України від 15 травня 2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» разом з повним та скороченим найменуванням, ідентифікаційним кодом юридичної особи у цьому Реєстрі та з іншою інформацією. Однак, ця вимога не розповсюджується на органи публічної влади [1].

На підзаконному рівні прикладом нормативно-правового акту, що містить положення про організаційно-правову форму юридичних осіб, є Державний класифікатор «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» (КОПФГ), який «розроблено на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 р. № 326 «Про Концепцію побудови національної статистики України та Державної програми переходу на міжнародну систему обліку і статистики» [2].

У Державному класифікаторі є наступні положення, важливі у контексті нашого дослідження:

– визначення поняття «організаційно-правова форма господарювання» – це «форма здійснювання господарської (зокрема підприємницької) діяльності з відповідною правовою основою, яка визначає характер відносин між засновниками (учасниками), режим майнової відповідальності по зобов'язаннях підприємства (організації), порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу одержаних прибутків, можливі джерела фінансування діяльності тощо»;

– вказівка на органи місцевого самоврядування у п. 3.4.3, положенням якого дещо бракує узгодженості, адже його сформульовано наступним чином: «орган місцевого самоврядування – місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст»;

– вказівка на те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання;

– додана у 2018 році інформація про асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання (до їх числа належать «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». Щодо цих асоціацій також деталізовано, що їх членами «можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради» та що вони «можуть на добровільних засадах засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу» [2; 3].

Що ж стосується муніципального законодавства України, то воно поки що не містить поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», яке вчені застосовують у літературі про місцеве самоврядування. Щоправда, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» згадується про «організаційно-правову основу місцевого самоврядування у ст. 16 та у Розділі II Закону, який має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» (у цьому Розділі послідовно закріплено повноваження сільських, селищних, міських рад), повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, повноваження районних і обласних рад, а також розміщено положення про сільського, селищного, міського голову та про порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. О.В. Совгира та Н.Г. Шукліна резюмували, що організаційно-правова основа місцевого самоврядування охоплює компетенцію та внутрішню структуру, а також організацію роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування [4, с. 506].

Враховуючи тезаурус муніципального законодавства України та наведені вище положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» слід запропонувати вести мову про «організаційно-правову форму місцевого самоврядування» у тому розумінні, яке сформулювали О.В. Совгира та Н.Г.Шукліна, та якого дотримується низка інших українських фахівців з муніципального права. Щоправда, такий підхід поки що не є усталеним. Про це свідчить аналіз української юридичної літератури про місцеве самоврядування.

Література:

1. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31. Ст. 263.
2. Державний класифікатор «Класифікація організаційно-правових форм

господарювання»: затверджений Наказом Державного комітету статистики України від 25 червня 2004 року № 401. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ST000948.html

3. Про затвердження Зміни № 6 до національного класифікатора ДК 002:2004: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 листопада 2018 р. № 1749. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME181274.html
4. *Совгіря О.В., Шукліна Н. Г.* Конституційне право України. Повний курс: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.



Гурська Наталя Андріївна,

*студентка 2-го курсу юридичного факультету
Донецького юридичного інституту МВС України*

Булгакова Олена Валеріївна,

*доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат економічних наук, доцент*

УПРАВЛІННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Розвиток громадянського суспільства в Україні є можливим за умови повноцінного функціонування публічного управління на всіх рівнях влади. Але не можливим є не визнання того факту, що явище корупції створює ситуацію небезпеки в напрямі досягнення публічного управління життєдіяльністю цивілізованого суспільства в площині адміністративного права. На сьогодні масштаби поширення корупції в Україні досягають таких масштабів, що створюють реальну загрозу і національним інтересам і національній безпеці загалом. Хоча протягом останніх декількох років впроваджуються певні організаційно-правові заходи щодо реалізації політики протидії та запобігання корупції, масштаби цього явища зменшилися не суттєво, а отже питання управління корупційними ризиками в публічному управлінні залишаються актуальними.

На думку певних вчених [1] достатньо високий рівень корупції в Україні зумовлює сукупність факторів не тільки управлінського характеру, але й громадянсько-суспільного:

- відсутність комплексної та системної прозорості в провадженні управлінської та господарчо-розпорядницької діяльності органів державної влади;
- відсутність громадських інститутів, які здатні виявити політичну волю

у запровадженні дієвих механізмів запобігання та протидії корупції, низька ефективність правоохоронних органів в системній реалізації адміністративно-процесуальних заходів протидії корупції на всіх рівнях публічного управління;

- надлишкова розгалуженість дозвільно-регуляторної системи зі значними проявами дублювання управлінських функцій, що нагромаджує регуляторні заходи та розмиває межі вияву корупційного діяння;

- наявність як такого прямого та опосередкованого впливу окремих олігархічних груп на прийняття рішень в публічному управлінні або кадрових призначеннях, що є вкрай загрозливим;

- слабка законодавча урегульованість явища конфлікту інтересів як в управлінській діяльності так і в економічно-господарській сфері публічного управління; низький рівень обізнаності службовців щодо обов'язковості реалізації правил професійної етики на публічній службі, що спрямовано на реалізацію морально-етичних норм та норм адміністративного права;

- вкрай низький рівень законодавчо-нормативного забезпечення реалізації та захисту прав власності, що створює ризик виникнення бажання отримати додаткових гарантій убезпечення приватної власності або захисту власної підприємницької діяльності;

- наявність фактів грубого недотримання законодавчих норм в сфері запобігання та протидії корупції, а також недосконалість існуючого законодавства з цих питань у цілому;

- недосконалість якості в системі надання суспільно важливих адміністративних послуг з боку судової гілки влади; низький рівень довіри до судової влади як індикатор сумнівів громадян щодо можливості забезпечення законного порядку реалізації прав і свобод людини і громадянина в будь-якій сфері суспільної діяльності;

- відсутність комплексного та системного підходу у досягненні досконалості діяльності органів публічного управління щодо роботи з організацією ефективної протидії та виявлення корупції, відсутність практики оприлюднення хоча б результатів адміністративних покарань; відсутність практики оприлюднення результатів верифікації аналізу ефективності заходів запобігання корупційних ризиків;

- малоефективний публічний контроль у сфері системи контролю доходів та витрат осіб, які виконують функції державних службовців в органах публічної влади, а також майже повна відсутність дієвих механізмів участі інститутів громадянського суспільства не тільки у реалізації антикорупційних заходів, а насамперед у формуванні національної антикорупційної політики.

Прискіплива увага до феномену корупції ґрунтується не тільки на необхідності вивчення системних характеристик корупції як явища в

суспільно-політичній та економічно-господарській площині та наслідків, до яких вона призводить на всіх рівнях публічного управління, так і до глибокого розуміння індивідуальних морально-культурних і психологічно-ціннісних факторів, що сприяють або перешкоджають проявам корупційної поведінки посадових осіб на кожному рівні [2].

Слід постійно мати на увазі, що чи не найбільшим ризиком є те, що корупція постійно й активно впливає на свідомість громадян та їхні особисті погляди. Корупція як така здатна формувати корисливі аморальні суспільні цінності, може визначати корупційну субкультуру в суспільстві, руйнує довірливі суспільні відносини та знижує їх ефективність, зменшує всі види суспільних та індивідуальних ресурсів та знижує рівень довіри до державної влади. Суттєва загроза від корупції також в тому, що вона охоплює вищий (елітарний), середній та низовий рівні державного управління, проникає в усі сфери і підсистеми суспільного життя, що створює підґрунтя для порушення права, зачіпає інтереси всіх соціальних груп і прошарків суспільства, призводить до кризового стану політики, економіки, соціальної сфери, культури. Кризовий стан в такому випадку зумовлюється створенням специфічної корупційної етики, яка підмінила собою морально-етичні норми в Україні [2].

Залежно від методологічного підходу до проблеми аналізу корупції саме розуміння цього явища може трактуватися в широкому змісті як загальний результат негативних проявів у сфері публічної влади і вузькому змісті як одна з форм одержання особистої вигоди у сфері професійної управлінської діяльності. Трансформаційна модель зв'язку «суспільство – людина» дозволяє розглянути і виміряти сприйняття корупції в органах публічної влади пересічними українцями, поєднати її об'єктивні та суб'єктивні виміри, знайти правильний перехід від одного рівня опису до іншого. Такий підхід дозволяє виявити роль корупції в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем і розробити адекватні механізми її обмеження [2].

Управління корупційними ризиками в публічному управлінні повинне ґрунтуватися на вимогах міжнародного стандарту ISO/IEC 31000:2009 «Управління ризиками – Принципи та керівництво», а також на міжнародному досвіді впровадження методик оцінки корупційних ризиків. Слід розуміти, що корупція найчастіше пов'язана з процесом прийняття рішень і виникає через невизначений рівень уразливості до корупції процесів та обставин, які оточують процес прийняття рішень в публічному управлінні. Саме цим зумовлено необхідність детального аналізу процесів, через які установа реалізує свої основні та допоміжні функції. За результатами аналізу можливо виявити не тільки рівень уразливості кожного процесу до корупції, а й оцінити потенціальні загрози для діяльності всього органу влади. Для

визначення чинників та загроз корупційних вчинків кожен із процесів необхідно ідентифікувати, змоделювати та проаналізувати [3].

В цьому випадку через моделювання процес представляють в чіткій, логічній, зручній для сприйняття та аналізу формі як сукупності послідовних компонентів з відображенням напрямів взаємозв'язків між ними. Моделювання доцільно розпочинати з верхнього рівня управління, а саме із визначення всіх функцій, та закінчувати моделюванням процесів та під процесів з реалізації означених функцій [3].

Процедура моделювання в управлінні корупційними ризиками виконується на основі аналізу нормативної документації, яка містить опис регламенту відповідні функції та процеси. Слід звернути увагу, що на цьому етапі вдається оцінити і якість нормативної документації, яка супроводжує всі процеси з прийняття рішень в публічному управлінні. Достатність якісної нормативної документації також забезпечує необхідний рівень прозорості діяльності посадових осіб в системі публічного управління. Розроблені на основі аналізу нормативних документів графічні моделі процесів та їх описи мають бути необхідно обов'язково перевірити на адекватність шляхом обговорення їх з виконавцями та учасниками процесів прийняття рішень [3].

Не можливо досягнути керованості у запобіганні корупційним ризикам без виявлення та ідентифікації чинників корупції. Це досягається через аналіз змодельованих функцій та процесів на наявність будь-яких чинників корупційних ризиків, які можуть бути зумовлені різнорідними організаційно-інституційними та людськими факторами. Слід пам'ятати, що чинниками корупції можуть бути протиріччя вимог чи можливість їх подвійного тлумачення, відсутність або недостатність зрозумілих та доступних заходів контролю корупції, складність або надмірна бюрократизованість процесу тощо. Тобто необхідно виявити все, що може в будь-який спосіб призвести до зловживання службовим становищем з боку посадових осіб з метою отримання неправомірної вигоди в будь-якій формі [3].

В результаті глибокого аналізу отриманих даних щодо процесів прийняття управлінських рішень в органі управління повинен бути детальний перелік загроз корупційного вчинку, що можуть виникати через наявність відповідних чинників [3].

Для виявлених загроз корупційного вчинку посадовою особою необхідно визначити їх ймовірність, тобто потенційну можливість скористатися чинником корупції для здійснення корупційного вчинку, враховуючи ефективність існуючих заходів контролю та протидії корупції. Ймовірність скоєння корупційного вчинку можна оцінювати за чотириохвальною шкалою від рідко до майже напевно.

Таким чином, управління корупційним ризиком в публічному управлінні має чітке нормоване методичне підґрунтя та дозволяє провести об'єктивно

вимірювальний аналіз з моделюванням функціональних управлінських процесів органів публічної влади. Такий підхід спрямований на досягнення досконалості та якості в наданні суспільно важливих адміністративних послуг, що дозволить підвищити рівень довіри до влади через забезпечення реальної прозорості в прийнятті управлінських рішень в публічному управлінні.

Література:

1. *Комірчій О. П.* Поширення корупції як загроза національним інтересам України . URL <http://anticorruption.com.ua/poshirennya-korupciyi-yak-zagroza-naconalnim-nteresam-ukrayini.html>
2. *Литовська Н. А., Квєліашвілі І. М.* Формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби (на прикладі митниць). *Аспекти публічного управління*. 2015. № 11 – 12. С. 61 – 68.
3. *Вінборн С., Сисоев В., Ткаченко В.* Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробка планів протидії корупції. URL: https://mvs.gov.ua/upload/file/pousaid_po_oc_nc_korupc_unih_rizik_v.doc



Даниленко Анна Олександрівна,

аспірант, науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

НЕОБХІДНІСТЬ ПЕРЕПРОФІЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ НА НОВІ МОДЕЛІ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА

Після розпаду Радянського Союзу Україна мала всі правові, інституційні та політично волові передумови для декларування державної незалежності. З моменту проголошення відповідного Акту пройшло 28 років. Україна за цей час пройшла тяжкий шлях становлення, однак все ще залишається прикладом держави, яка з моменту досягнення територіальної незалежності знаходиться у пошуку своєї самобутності. У всіх сенсах значення цього слова.

Сучасний стан публічного адміністрування в країні є незадовільним, про що свідчить чисельне коло факторів, які репрезентують неефективну модель адміністративної, соціальної, економічної, культурної, духовної, наукової політики держави. Системна криза усіх соціально-економічних процесів в Україні вимагає перегляду чинних орієнтирів динамічного зростання, проведення кардинальних реформ та громадського переосмислення ролі державного апарату у процесі прийняття соціально значимих рішень.

Найбільш популярними теоретичними концепціями адміністративного антикризового реформування, що використовувалися в провідних країнах світу, є [1, с. 92]:

1) теорія «нового державного менеджменту» (New Public Management) аналіз наявних у науковій літературі теоретичних підходів до визначення якої дає підстави стверджувати про відсутність у вітчизняній науці його термінологічного тлумачення та охарактеризувати цей термін як парадигму реформування державного управління, в основі якої лежить запозичення у підприємницького суспільного сектору окремих елементів управління (контрактні відносини, ринкові механізми, фінансовий і кадровий менеджмент та ін.) та їх впровадження у державно управлінську практику. Основними характерними рисами даної теорії є зорієнтованість на раціональне використання бюджетних коштів, перегляд та передача на контрактних засадах надання державних послуг приватним підприємствам та підвищення їхньої відповідальності за якість надання цих послуг, децентралізація бюджетних і владних повноважень [2, с. 83];

2) концепція «електронної держави», поява якої ознаменувалась розвитком інформаційно-комунікативних технологій, коли постала необхідність зміни підходів у сфері державного управління. E-government і e-governance використовуються одночасно як для характеристики процесів державного управління, так і становлення громадянського суспільства. «Електронна держава», «електронний державний апарат», «держава інформаційного суспільства» або «електронне управління» – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних Інтернет-мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу і робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. На практиці це означає організацію управління державою і взаємодію з фізичними, юридичними особами шляхом максимального використання в органах публічної адміністрації сучасних інформаційних технологій. Це передбачає можливість будь-якої особи через інформаційно-комунікаційні засоби звернутись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне, адміністративних послуг. Наприклад, не відходячи від комп'ютера, особа може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (зареєструвати юридичну особу, земельну ділянку тощо), витрачаючи менше часу та інших ресурсів, що сприяє, зокрема і економії бюджетних коштів. E-government є частиною більш глобального явища – e-governance. Стратегічною метою e-governance є підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх сторін: уряду, громадян та бізнесу за допомогою ІКТ. В e-governance електронні засоби підтримують і стимулюють належне та ефективне управління (good governance) [3, с. 29-30];

3) теорія «активізуючої держави» у межах якої завдання органів державного управління визначаються під час суспільної дискусії, а між суспільством і державою розвивається співробітництво і розділяється відповідальність. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і виступає в ролі посередника; встановлює рамки відповідальності громадян у цих рамках. Таким чином, найважливішими функціями держави стають ініціювання, активізація і стимулювання. Модель «активізуючої держави» передбачає побудову та вивчення держави в чотирьох вимірах: держава як гарант забезпечення виробництва та надання послуг; держава як надавач послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад питання безпеки або якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші суб'єкти; держава як інститут, що створює рамки суспільної активності і створює умови громадянам для вирішення проблем; держава як інститут нагляду за суспільною та економічною діяльністю [4; 5, с. 32].

Отже, перепрофілювання державних інституцій на нові моделі взаємовідносин держави та суспільства має бути державним пріоритетом, який у короткостроковій перспективі репрезентує позитивні зрушення щонайменше в аспекті оптимізації державних інститутів влади, місцевого самоврядування та інших органів управління; ефективного надання публічних послуг населенню [6]; зміни ролі громадян і бізнесу з об'єкта впливу держави на реальних учасників управлінських процесів [7, с. 17].

Саме сервісізація є сучасною тенденцією розвитку сектора публічного адміністрування концепція якого охоплює теоретико-концептуальну ідеологію як нового державного менеджменту, так і «активізуючої» й «електронної» держави та передбачає реформування системи публічного адміністрування на якісно-нових засадах взаємодії громадського суспільства та держави, де потреби кожної особистості враховуються під час надання публічних послуг, надається можливість двостороннього контракту на основі раціонального використання і розподілення бюджетних коштів.

Література:

1. Головін Р. Адміністративні реформи провідних країн світу як механізм державного антикризового управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 89-96.
2. Соловійов В. М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 80-83.
3. Погребняк І. Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3. С. 26-35.
4. Гаман-Голутвина О. Меняющаяся роль государства в контексте реформ

государственного управления: отечественный и зарубежный опыт. *Полис*. 2007. № 4. С. 46–58.

5. *Бережний В. О.* Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31-38.
6. *Козак В. І.* Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2.
7. *Карловская Е. А.* Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно-ориентированного подхода : автореферат диссертации доктора экономических наук : 08.00.05; Тихоокеан. гос. ун-т. Хабаровск, 2013. 47 с.



Дончак Леся Григорівна,

*доцент кафедри економіки, обліку та оподаткування
Вінницького навчально-наукового інституту економіки Тернопільського
національного економічного університету, кандидат економічних наук*

Шкварук Діна Григорівна,

*викладач кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Вінницького навчально-наукового інституту економіки
Тернопільського національного економічного університету*

ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Загострення державотворчих процесів на сьогоднішній день в Україні, що значною мірою пов'язано з активними політичними подіями в країні, суттєво підвищило рівень недовіри суспільства до влади. Український народ, який тисячоліттями наділений вагомим культурним спадком та правовими традиціями, не в змозі «достукатись» до органів державної влади з метою вирішення того чи іншого питання. Разом з цим, Україна й надалі залишається демократичною державою, що вимагає значної ролі народної волі у розвитку держави, домінування прав і свобод людини над усіма іншими явищами. Вагомим у цьому контексті є процес реформування апарату держави, який повинен бути спрямований на зміцнення демократичних засад державного управління, принципів громадянського суспільства, національної безпеки та підвищення міжнародного авторитету країни.

Сьогодні чимало демократичних держав використовують електронні комунікації, що дає змогу ефективно налагоджувати зв'язки органів влади з громадянами країни. У 2015 році, коли Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про звернення громадян», Україна приєдналася до переліку

світових держав, що використовують такий інструмент комунікації влади і суспільства як електронні петиції. Відтак громадяни отримали можливість комунікації з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування за допомогою електронних петицій.

Згідно з Законом України, електронна петиція – це колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [2, с. 91-94].

Подання електронної петиції в Україні має певні стадії:

1. Формування змісту звернення, вибір адресанта (Президент України, Верховна Рада і т.д.). В петиції має бути чітко сформована сутність звернення, автори чи ініціатори петиції.

2. Розміщення електронної петиції на офіційних веб-сайтах відповідних органів або громадських об'єднань.

3. Перевірка електронної петиції надісланої автором чи відповідає вона вимогам Закону.

4. Оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті організації чи громадського об'єднання, яке збирає підписи.

5. Початок збирання підписів на підтримку електронної петиції. Обов'язково має бути вказано початок збирання підписів, кількість зібраних підписів та перелік осіб, що підписали петицію.

6. Надсилання петиції адресанту.

7. Розгляд петиції адресантом, але не пізніше ніж десять робочих днів.

8. Повідомлення результатів розгляду, але не пізніше ніж на наступний день після звернення.

Серед вищих органів державної влади безумовним лідером за кількістю отримання електронних петицій є Президент України. Саме на сайті адміністрації Президента із серпня 2015 р. запрацював перший в Україні сервіс електронних петицій. Громадськість дуже активно включилася у новий спосіб комунікації влади і суспільства. І саме на сайт Президента були спрямована перша хвиля електронних звернень, тематика яких була і залишається вкрай різнобарвною [1, с. 43-53].

Здійснивши аналіз подання петицій, можна сказати, що за весь період роботи системи електронних петицій було подано до представництва Президента України 29671 звернень від громадян. Варто акцентувати увагу на тому, що відповідно до світових тенденцій та міжнародного досвіду, після 10 тис. поданих петицій кількість звернень громадян повинна зменшитись в міру зменшення загально важливих для суспільства проблем.

Динаміка подання електронних петицій є дієва та ефективна, проте дуже багато українських експертів говорять протилежне. На їх думку, основною причиною тенденції зменшення звернень громадян до Президента України є недосконалість законодавства та відсутність адекватної реакції влади.

Проведений аналіз використання електронних петицій в Україні дозволяє виокремити ряд проблем, що перешкоджають дієвості та ефективності даної системи взаємодії громадян та влади, зокрема:

- недосконалість чинного законодавства;
- відсутність адекватної реакції влади на петиції громадян;
- погана обізнаність громадян у роботі держави і державних органів влади;
- відсутність культури ініціювання електронних петицій;
- неефективно налагоджена технічна робота самого порталу електронних петицій тощо.

З метою налагодження ефективного процесу подання та розгляду електронних петицій необхідно забезпечити реалізацію дієвого механізму взаємодії громадян та органів влади (рис. 1).

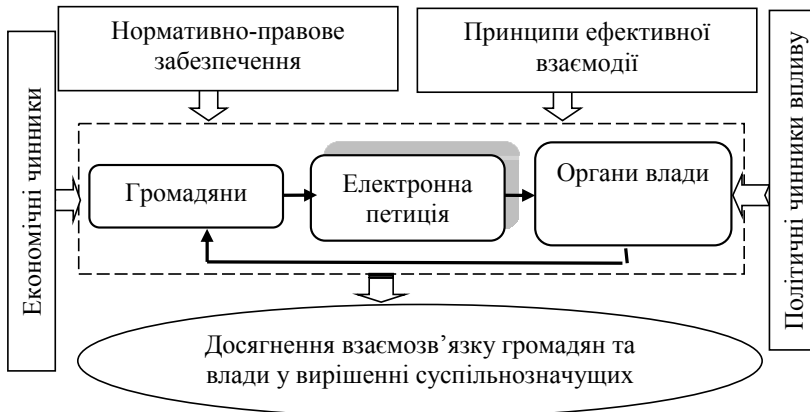


Рис. 1. Механізм взаємодії громадян та влади через електронну петицію

Даний механізм має на меті забезпечення максимально ефективного вирішення основних суспільнозначущих питань громадян. При цьому, варто дотримуватись сукупності принципів ефективної взаємодії громадян та влади. Зокрема, принцип відкритості, прозорості, відповідальності, компетентності, професіоналізму, підтримки двосторонньої комунікації, послідовності, точності.

Разом з цим, механізм подання та реалізації електронної петиції повинен мати відповідне нормативно-правове забезпечення. Так, з метою ефективної

участі громадськості у правотворчому процесі необхідно, перш за все, удосконалити процес подання та розгляду електронних петицій на національному та місцевому рівнях, законодавчо врегулювати порядок звернення громадян, створити нормативно-правові засади для забезпечення належного функціонування електронних інформаційних ресурсів органів влади тощо.

Електронні петиції мають на меті зменшити соціальне напруження, відновити діалог між органами публічної влади та громадянами, реагувати органами держави та місцевого самоврядування на ініціативи людей. З появою електронних петицій у громадян з'явилася можливість спілкування з владою та подання власного погляд на ситуацію чи вирішення тих або інших питань. Петиції є формою демократичного тиску на владу. На рівні територіальних громад петиції дають змогу акцентувати увагу на основних проблемах та можливість їх вирішення. Електронні звернення дають змогу замінити сумнівні соціальні опитування на більш ефективні методи звернення та спілкування простих громадян з органами публічної влади.

Отже, електронна петиція виступає важливим інструментом довіри громадян до публічної влади, що сприяє стійкому зв'язку владних структур із громадськістю та дозволяє приймати участь громадян у вирішенні державних і місцевих питань. Разом з цим, реформування органів публічної влади має включати нові методи спілкування з людьми та ефективно реагувати на зміни в суспільстві. Незважаючи на певні недоліки електронні петиції є певним зв'язком органів влади та громадян та дозволяють певною мірою підвищити авторитет і відповідальність державної влади.

Література:

1. *Дерев'яно С. А.* Електронні петиції до органів влади України як інструмент електронної демократії. *Вісник Прикарпатського університету.* 2016. № 10. С. 43-53.
2. *Решота В. В.* Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* 2015. № 15. С. 91-94.





Дука Валерія Володимирівна,

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового
права Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова*

ОСНОВНІ ІДЕЇ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В ПРОЦЕСІ ПЕРЕТИНУ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Розвиток науково-технічного прогресу рухається як ніколи стрімо. Комп'ютерні технології переходять на новий, більш мобільний рівень, а саме – переміщуються у смартфони користувачів.

Так, на початку року українські громадяни зустріли додаток «Дія», який дає змогу користуватися посвідченням водія та свідоцтвом про реєстрацію транспортного засобу у своєму смартфоні. Це принципово новий та важливий крок на шляху до трансформації України, як сучасної країни.

«Цифрова грамотність – це те, що сьогодні є основою конкурентоспроможності нашої країни у світі. Це виклик, який ми також приймаємо. За три наступні роки ми маємо намір навчити користуватися та розвивати свої цифрові навички як мінімум 6 мільйонів українців. Це величезна цифра, це величезна амбіція, але це те, що наблизить нас до найвищих цифрових стандартів», – сказав Гончарук.

Він навіть дані про те, що нині лише 9% українців користуються публічними державними послугами онлайн, а 91% – не використовують онлайн інструменти для взаємодії із державою.

Глава уряду зазначив, що національна онлайн платформа «Дія. Цифрова освіта» відіграватиме при цьому серйозну роль. Там користувачів чекають кілька розділів: базовий із цифрової грамотності, для вчителів і для батьків «Безпека дітей в інтернеті». Незабаром стануть доступними ще 5 категорій курсів. [1]

Таким чином, «Дія» може стати базовим додатком для подальшого розвитку.

«У кожному міністерстві, у кожному органі державної влади, у кожній обласній державній адміністрації має бути людина, відповідальна за цифровізацію, – CDTO (Chief Digital Transformation Officer – ред.). Це принцип, який ми маємо намір застосовувати надалі, і я думаю, що найближчим часом цей принцип буде втілений у переважній більшості органів державної влади», – сказав Гончарук.

За його словами, це є необхідним для того, щоб держава послугоувалась єдиною ідеологією в побудові цифрової інфраструктури. [2]

Такі проекти мають найбільшу вагу саме через свою масштабність. Оскільки перехід від звичної форми електронних сайтів державних органів,

які є застарілими та неефективними до уніфікованих та зручних додатків економить громадянам безліч часу, допомагає уникнути будь-яких бюрократичних проявів, а головне, прибирає людський фактор, як такий, що може призвести до упередженого ставлення тощо.

Додатком, що може стати перехідним від виключно внутрішнього до міжнародного має бути програма, яка надаватиме користувачу доступ до інформації відомства Державної прикордонної служби України, в обсягу, необхідному для перетину державного кордону. Умовно позначимо його назвою «Кордон».

Основною функцією цього програмного забезпечення необхідно було б зробити спосіб комунікаціями між особами, що перетинають кордон та, відповідно, представниками контрольних органів та служб. Так, основним «вікном» стало б саме звернення громадян. До прикладу, авторизація у додатку «Кордон» могла б відбуватись через додаток «Дія», що абсолютно б виключало подання анонімних звернень, які, згідно законодавству України не підлягають розгляду, проте сам факт їх надходження здійснює зайве навантаження посадових осіб держприкордонслужби. До того ж, оскільки застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається, то вхід у систему через додаток «Дія» матиме ще більшу вагу. [3] Окрім того, що такий вид звернення жодним чином не суперечитиме чинному законодавству, яке зазначає, що письмове звернення може бути надіслане з використанням мережі інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення), а ще й вдосконалюватиме цю норму [3].

Особливої уваги в додатку «Кордон» набуло б монтування до опцій додатку перекладача, оскільки варто пам'ятати, що контрольно-пропускна спроможність пунктів пропуску орієнтована не тільки на громадян України, а й на велику кількість іноземців. Відповідно, іноземці та ОБГ, що часто здійснюють перетин – могли б встановлювати собі державні додатки на смартфон. Особи, в яких не має бажання користуватись даними програмами – могли б подавати звернення або користуватись обмеженими можливостями «Кордону» з службового планшета, який знаходився б в оператора комплексу технічних засобів або старшого зміни прикордонних нарядів в пункті пропуску тощо.

«Кордон» міг би містити в собі усі карти з навігацією до пунктів пропуску через державний кордон. Також додаток мав би доступ до відеокамери, що спрямовані на в'їзд до пунктів пропуску, даючи водіям змогу орієнтуватись в ситуації, що відбувається на кордоні та враховувати наявність черги у своєму маршруті.

Це тільки короткий та умовний перелік функцій, що міг би містити подібний додаток, але навіть попри те, можна зробити висновок, яким чином він вплинув би на функціонування контрольних органів та служб,

що здійснюють пропуск через кордон та наскільки б полегшив цей процес для громадян. Також комплексність таких програм для смартфонів вивела б диджиталізацію країни на нову сходинку, а разом з тим і процес її демократичної розбудови.

Література:

1. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2870722-urad-planue-za-tri-roki-navciti-cifrovoi-gramotnosti-6-miljoniv-ukrainciv.html>.
2. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2870796-goncaruk-skazav-ak-z-derzorganiv-pribrati-zoopark-akij-ne-moze-pracuvati-razom.html>
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР . URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.



Дурман Микола Олександрович,

*доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України*

МОЖЛИВІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЛІБЕРТАРІАНСЬКОЇ ТЕОРІЇ

З обранням у 2019 році Президентом України Володимира Зеленського відбулося так зване «перезавантаження» влади (як законодавчої, так і виконавчої) на всіх рівнях публічного управління в Україні. І зразу ж почалися дискусії щодо того, яку теорію економічного розвитку повинна або може обрати нова українська влада. Суттєва підтримка українського соціуму, якою користувався Президент України на початку своєї каденції [1] дещо зменшилася [2], проте йому все так же довіряють майже половина мешканців нашої держави. Оскільки на сьогодні саме Президент України В. Зеленський є «рушієм змін» в Україні, то ця підтримка трансформувалася в можливість прийняття законодавчих та нормативно-правових актів, що поведуть країну в новому напрямку. Це досягається через підтримку президентських ініціатив Верховною Радою України, в якій президентська фракція «Слуга народу» має більшість [3], а також через формування відповідних політик управління соціально-економічним розвитком держави через ухвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України [4].

Проте, існує певна невизначеність з тим, яку економічну теорію буде використовувати нова влада як фундамент для розвитку країни. Саме від того, які погляди сповідуватиме нова влада, буде відбуватися формування відповідних політик розвитку тих чи інших галузей, та соціально-економічний розвиток України. Це стосується, в тому числі, й формування та здійснення державної регуляторної політики та державного регулювання взагалі.

У нашому дослідженні пропонується розглянути можливості використання у лібертаріанській теорії принципів, механізмів та інструментів державної регуляторної політики.

В статті [5] проводиться аналіз різних економічних теорій та можливість реалізації в них положень державної регуляторної політики (ДРП). Вказано, що більшість економічних теорій в тій чи іншій мірі допускають втручання держави в діяльність ринкової економіки через формування і реалізацію державної регуляторної політики. Механізми та інструменти ДРП в різних економічних теоріях можуть відрізнятися, проте саме за державою залишається право на вибір таких інструментів.

Не дивлячись на те, що термін «лібертаріанство» або «лібертаріанська теорія» зараз розповсюджено доволі широко та має позитивний контекст, проте, в більшості випадків, це пов'язане з тим, що сам термін «лібертаріанство» плутають з терміном «лібералізм». Незважаючи, що вони мають однаковий корінь «свобода», проте мають суттєву різницю по суті. Так, «лібералізм» це «право робити все, що не порушує свободи іншої людини; використання природжених прав кожною людиною не має інших меж, ніж ті, які забезпечують іншим членам суспільства змогу користуватися такими самими правами» [6]. В той же час «лібертаріанство» це «світогляд, за яким всі людські відносини мають базуватися на добровільних засадах; законом мають бути обмежені тільки такі дії, що силою примушують інших проти їхньої волі (вбивство, пограбування, зґвалтування, викрадення за викуп та шахрайство) [7]. Як правило, більшість лібертаріанців виступають за право людини робити з собою та своєю власністю що завгодно, допоки це не заважає здійсненню аналогічного права іншими.

Класик лібертаріанства – Фрідріх Гаєк – мав Нобелівську премію з економіки і в своїй праці «Шлях до кріпацтва» вважав, що цей шлях починається з централізованого планування економікою, що пригнічує вільний ринок та завершується зникненням економічних та особистих свобод людини [8]. Принципово Гаєк не був проти державного втручання в економіку, але вважав, що мають існувати певні принципи, які б відокремлювали законне втручання від незаконного. До того ж, повинен виконуватися принцип справедливості – бізнесмен, який бажає, аби «державна злізла з його спини» не може, наприклад, вимагати протекціонізму від іноземної конкуренції

Проте і в цій економічній теорії є місце для втручання держави в економіку, в тому числі й з метою формування регуляторної політики. Наприклад, мінархісти (поміркване крило лібертаріанців) вважають за потрібне або необхідне існування податків, що їх стягує держава, єдиним завданням якої є захист життя, здоров'я та приватної власності громадян [9]. Також державна регуляторна політика у їх розумінні полягає в тотальній дерегуляції, тобто скасуванні всіх законів, норм і правил, що заважають вільному розвитку та існуванню особистості.

Для пересічного громадянина їх можна згрупувати і представити наступним чином [10]:

- податки це узаконений грабунок з боку держави, який має бути скасованим;
- сприйняття всіх функцій держави як послуг, які можуть і повинні надаватись приватними фірмами та благодійними фондами;
- держава є виключно руйнівною силою, а тому її права мають бути максимально обмежені з точки зору можливості втручатись у вільно регульований ринок;
- заміна всіх державних сервісів цифровими послугами;
- право на зброю, яка в лібертаріанстві вважається основною запорукою безпеки суспільства.

Як бачимо, деякі постулати лібертаріанства йдуть у пряме протиріччя з поняттям «держава» і можуть призвести до її руйнації. Наприклад, перехід від сплати податків до добровільних пожертв з прибутку від своєї діяльності може призвести до відсутності у держави коштів на забезпечення охорони кордонів, захисту громадян, а також надання їм безкоштовних адміністративних чи соціальних послуг (освіта, медицина, юриспруденція тощо) або соціального забезпечення.

Перекладання на приватні компанії чи благодійні структури виконання адміністративних чи соціальних послуг в більшості випадків потребує окремого дотування зі сторони держави, а також контролю за якістю надання цих послуг. Надання коштів та визначення процедур і критеріїв контролю прямо протирічить «духу» теорії лібертаріанства.

Вільний ринок не завжди може сам себе впорядкувати, що неодноразово визнавалося науковцями та практиками. Так, в [11] показано, що для сучасних фінансових ринків характерним є відхід від уявлень про досконалість (у тому числі інформаційну) ринків та визнання неминучих ситуацій неспроможності ринку, що пояснюють потребу в державному втручанні в роботу ринків.

Щодо цифровізації послуг як однієї із заслуг лібертаріанства та переваги у розвитку країн, що підтримуються цієї теорії, то цифрові сервіси – це зовсім не ознака лібералізму і тим паче лібертаріанства. Одним із лідерів

в цифровізації державних послуг є Китай, який складно назвати не лише ліберальною, а й взагалі вільною країною. А право на зброю існує як в «соціал-демократичних» Сполучених Штатах, так і в «теократичному» Афганістані, а також в «анархічному» Сомалі [10].

Крім того, одним із «наріжних каменів» лібертаріанства є поняття особистості та її свобод, при цьому повністю нівелюється поняття «народ», яке в сучасній Україні має сакральне значення і влада бореться за його формування.

Висновки. Отже, в ході дослідження ми дійшли висновку, що під час запровадження ідей та постулатів лібертаріанської теорії в економіку країни, там практично відсутня можливість застосування положень державної регуляторної політики, оскільки ця теорія фактично повністю відкидає можливість застосування державного регулювання до вільного ринку та будь-якої діяльності особистості.

В той же час розбудова та розвиток нашої країни передбачає не тільки розвиток економіки та підприємництва, але й соціальний захист населення, забезпечення високого рівня якості послуг, ліків, тощо. Таким чином уважаємо, що використання теорії лібертаріанства в сучасній Україні призведе до погіршення умов її розвитку і не може бути прийнятним.

Література:

1. Результати виборів Президента України 2019 р. *Офіційний сайт Центральної виборчої комісії України*. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html>
2. Моніторинг громадської думки в Україні (лютий 2020). Центр «Соціальний моніторинг» (ЦСМ). URL: <https://smc.org.ua/news/informatsijni-vybuhy-sichnya-reaktsiya-gromadskoyi-dumky/>
3. Депутатські фракції і групи IX скликання. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions
4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 за № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2>
5. Дурман М., Дурман О. Економічні теорії та державна регуляторна політика: механізми та інструменти реалізації. *Science and Education a New Dimension*. Humanities and Social Sciences, VI (29), Issue: 188. URL:
6. Лібералізм // Соціологічна енциклопедія / Редкол.: Астахова В.І., Бакіров В.С., Городяненко В.Г. та ін. К.: «Академвидав», 2008.
7. Charles Murray. What It Means to Be a Libertarian, Broadway Books, 1997, ISBN 0553069284.
8. Friedrich A. Hayek. The condensed version of «The Road to Serfdom» as it appeared in the April 1945 edition of Reader's Digest. London: The Institute of

Economic Affairs. 1999. ISBN 9780255365307

9. *Ronald Hamowy*, ред (2008). «Liberalism, Classical». The Encyclopedia of Libertarianism. Sage. ISBN 978-1-4129-6580-4.
10. *Льченко В.* Лібертаріанство: спроба критичного аналізу. Конфликты и законы. URL: <https://k-z.com.ua/populiarnye-temy/51503-libertarianstvo-sproba-kritichnogo-analizu>
11. *Балдич Н.* Методологічні засади дослідження проблем державного регулювання фінансових ринків. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 107-113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_3_16



Дурман Олена Леонідівна,

*доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат наук з державного управління*

ЦІЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЯК ПЕРСПЕКТИВА ДЛЯ УКРАЇНИ

Підтримка країн на шляху сталого людського розвитку, спрямованого на створення заможних, демократичних та сильних держав, в яких ніхто не залишається осторонь і враховується думка кожного і кожної, покладена в основу роботи Програми розвитку ООН (ПРООН). ПРООН є глобальною агенцією Організації Об'єднаних Націй у галузі розвитку, яка підтримує стратегічні ініціативи з розбудови спроможності, спрямовані на сталий людський розвиток та зростання, користь від якого отримують усі. Діє ПРООН і в Україні [1].

Шляхом налагодження партнерства з національними, регіональними та місцевими органами влади, громадянським суспільством та приватним сектором ПРООН надає підтримку Україні у її зусиллях із викорінення бідності, підвищення потенціалу населення, забезпечення рівного доступу до результатів розвитку, збереження навколишнього середовища та сприяння демократичному врядуванню.

Впровадження принципів сталого розвитку потребує формування стратегічного бачення напрямів розвитку, в основі яких має бути нова філософія мислення і нові аспекти політичної діяльності. Перехід на засади сталого розвитку вимагатиме глибоких структурних змін в управлінні та нових методів роботи в різних галузях економічного, соціального та політичного життя.

Система управління сталим розвитком має базуватися на моделі публічного урядування, яке передбачає конструктивну взаємодію державних, громадських і приватних структур. Запровадження такої моделі пов'язано з реалізацією ряду складних управлінських завдань, таких як формування спільного бачення розвитку країни, галузей і регіонів; визначення стратегічних цілей та пріоритетів розвитку; зміцнення інституцій, спрямованих на участь заінтересованих сторін у прийнятті рішень, міжгалузевої і міжрегіональну взаємодію та довготермінове планування, що враховуватиме інтереси майбутніх поколінь; прийняття узгоджених рішень за участі заінтересованих сторін тощо.

Цілі сталого розвитку (ЦСР) замінили Цілі розвитку тисячоліття (ЦРТ), термін яких закінчився наприкінці 2015 року. Метою ЦРТ було прискорення розвитку шляхом поліпшення соціальних і економічних умов в найбідніших країнах світу. ЦРТ також стали наполегливим закликком до того, щоб світ переходив на більш сталу траєкторію розвитку.

Для України стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на період до 2015 р. повинно було стати створення реальних передумов розв'язання основного геополітичного завдання нашої держави – вступу України до Європейського Союзу (ЄС). Поки що нам вдалося підписати тільки Угоду про Асоціацію «Україна – ЄС», але це тільки перший крок до виконання поставленого завдання – вступу в ЄС.

Ідея ЦСР зародилася на Конференції Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку, що проходила у Ріо-де-Жанейро у 2012 році. Головне завдання полягало у виробленні комплексу цілей, спрямованих на розв'язання нагальних екологічних, політичних та економічних проблем, що постали перед нашим світом [2].

25 вересня 2015 року 193 держави-члени Організації Об'єднаних Націй на Саміті зі сталого розвитку в Нью-Йорку схвалили Цілі сталого розвитку до 2030 року. Лідери усіх країн висловили підтримку переходу на засади сталого розвитку та визначають власний шлях досягнення ЦСР, які встановлюють конкретні завдання до 2030 року у всіх сферах. Для адаптації Глобальних ЦСР до національних умов важливо, щоб законодавець максимально імплементував у вітчизняне законодавство можливість досягнення цих цілей, а уряд максимально інкорпорував ЦСР у ключові державні стратегічні документи і забезпечив їх виконання. Ураховуючи всеосяжний характер ЦСР, їх екологічний, економічний і соціальний аспекти, а також принцип ООН «нікого не залишити осторонь», до кола партнерів мають бути включені представники усіх секторів – державного, приватного і громадського.

Сталий розвиток відноситься до моделі людського розвитку, в рамках якої використання ресурсів спрямоване на задоволення людських потреб з одночасним забезпеченням сталості природних систем та навколишнього

середовища, щоб ці потреби могли бути задоволені не тільки для нинішнього, а й для майбутніх поколінь та поєднані з такими загальнолюдськими моральними принципами, як справедливість, солідарність, ліквідація бідності, гендерна рівність, визнання традиційних прав корінних народів тощо.

Основна мета ПРООН в Україні – підтримати Україну на шляху сталого людського розвитку, спрямованого на створення заможної, демократичної та сильної держави, в якій ніхто не залишається осторонь і враховується думка кожного і кожної.

Цілі сталого розвитку (ЦСР), які ще називають «Глобальними цілями» – це загальний заклик до дій, спрямованих на те, щоб покінчити з бідністю, захистити планету і забезпечити мир і процвітання для всі людей у світі [3].

15 вересня 2017 року – Уряд України представив Національну доповідь [4] «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку. У доповіді представлені результати адаптації 17 глобальних ЦСР з урахуванням специфіки національного розвитку.

Вказані 17 Цілей є розвитком успіху Цілей розвитку тисячоліття. Крім інших пріоритетів, вони також охоплюють нові сфери, такі як кліматичні зміни, економічна нерівність, інновації, стале споживання, мир і справедливість. Цілі є взаємопов'язаними – ключем до успіху в одній із них є вирішення питань, загалом пов'язаних із іншими.

- Ціль 1. Подолання бідності.
- Ціль 2. Подолання голоду.
- Ціль 3. Міцне здоров'я.
- Ціль 4. Якісна освіта.
- Ціль 5. Гендерна рівність.
- Ціль 6. Чиста вода та належні санітарні умови.
- Ціль 7. Відновлювальна енергія.
- Ціль 8. Гідна праця та економічне зростання.
- Ціль 9. Інновації та інфраструктура.
- Ціль 10. Скорочення нерівності у доходах.
- Ціль 11. Сталий розвиток міст та спільнот.
- Ціль 12. Відповідальне споживання.
- Ціль 13. Боротьба зі зміною клімату.
- Ціль 14. Збереження морських екосистем.
- Ціль 15. Збереження екосистем суші.
- Ціль 16. Мир та справедливість.
- Ціль 17. Партнерство заради стійкого розвитку.

Цілі сталого розвитку можуть бути досягнуті лише за умови відданості принципам глобального партнерства і співпраці. Багато країн потребують офіційної допомоги на цілі розвитку для підтримки економічного зростання й торгівлі.

Сьогодні світ є більш взаємопов'язаним, ніж будь-коли раніше. Вдосконалення доступу до технологій і знань є важливим засобом обміну ідеями та розвитку інновацій. Координація політики, спрямованої на надання допомоги країнам, що розвиваються, в управлінні своїми боргами, а також залучення інвестицій до найменш розвинутих країн, мають життєво важливе значення для забезпечення сталого зростання і розвитку.

ЦСР працюють у дусі партнерства і прагматизму, і спрямовані на правильний вибір з метою стабільного підвищення якості життя для майбутніх поколінь. Вони містять чіткі орієнтири та цільові показники, які всі країни мають запровадити відповідно до власних пріоритетів і екологічних проблем світу загалом.

ЦСР повинні стати інклюзивним порядком денним і для України, адже вони усувають основні причини бідності та об'єднують нас для запровадження позитивних змін. Можна стверджувати, що суспільство, економіка та управління України перебувають лише на старті свого відродження і потребують системних реформ, насамперед кардинального переформатування управлінських та виконавчих структур. Щодо соціально-гуманітарної сфери, то для досягнення стабільності Україні треба сконцентрувати особливу увагу на розвитку особистості й суспільства загалом. Але, досягнення цих амбітних цілей є малоймовірним, якщо не відбудеться кардинальна структурна перебудова економіки України на основі ЦСР.

По суті, цілі сталого розвитку – це амбітне зобов'язання завершити те, що ми розпочали, та розв'язати деякі з найгостріших проблем, що стоять перед світом сьогодні. Усі 17 цілей пов'язані між собою, отож успіх у досягненні однієї з них впливає на успіх всього комплексу цілей. Протидія змінам клімату впливає на те, як ми використовуємо природні ресурси, що вичерпуються; натомість досягнення гендерної рівності чи поліпшення здоров'я допомагає викоринювати бідність. У свою чергу, розбудова миру і формування інклюзивного суспільства зменшує нерівність і сприяє економічному процвітанню. Інакше кажучи, це найкраща можливість, аби покращити життя майбутніх поколінь.

Отже, для того щоб Україна у своєму стратегічному розвитку дотримувалася загальносвітових євроцентричних напрямів і темпів глобальної трансформації, слід якнайшвидше створити систему ухвалення стратегічних рішень, що дозволить скористатися всіма перевагами глобалізації як засобу вирішення проблем усього людства й одночасно відповісти на специфічні для України виклики. Зокрема, один із них – поєднання прискореного економічного зростання і трансформації економіки на засадах сталого розвитку. Це завдання є водночас і метою, і засобом державної політики; його виконання не лише підвищить можливості України в глобальній конкуренції, а й стане джерелом фінансових ресурсів і людського капіталу для вирішення низки гуманітарних, соціальних та інтеграційних проблем.

Література:

1. Про Програму розвитку ООН в Україні. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home.html>
2. Як з'явилися цілі сталого розвитку. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/background.html>
3. Що таке цілі сталого розвитку?. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>
4. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь 2017. URL: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf



Ігнатенко Олександр Семенович,

професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, доктор технічних наук, професор

Борщ Григорій Андрійович,

доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління, доцент

Ігнатенко Дмитро Олександрович,

доцент кафедри транспортного права і логістики Національного транспортного університету, кандидат технічних наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ У СФЕРІ НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних з підтримкою і захистом конкуренції, виходить з основ конституційного ладу і носить міжгалузевий характер. Воно здійснюється за допомогою норм, закріплених в різних галузях законодавства [1, с. 37]. Підтримка конкуренції включає сукупність заходів, спрямованих на формування та функціонування конкурентного середовища, стимулювання і заохочення добросовісної конкуренції.

Такий захист може здійснюватися як у системі державного управління й системі місцевого самоврядування, так і фізичними та юридичними особами шляхом відстоювання своїх прав і законних інтересів. Забезпечення розвитку конкуренції як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях здійснюється за допомогою здійснення конкурентної політики, метою якої є створення сприятливих умов для розвитку економіки.

Захист та розвиток конкуренції вкрай важливі у всіх секторах економіки [2, с. 50]. Особливо це стосується третинного сектору економіки або сфери послуг, що включає економічну діяльність, пов'язану з послугами. Поняття послуг охоплює всі види діяльності, що не завершуються виробництвом продукту, але сприяють процесу виробництва, покращуючи продуктивність. До послуг належить фінансова і банкова діяльність, транспорт, оптова і роздрібна торгівля, страхування, інформаційна галузь, медицина, освіта, індустрія розваг тощо. У нинішніх умовах це в значній мірі незадіяний резерв для стабілізації економіки міст, регіонів і країни.

Розбіжність відомчих інтересів органів публічної влади в галузі захисту конкуренції перешкоджає синхронному зниженню економічної концентрації. Аналіз свідчить, що неефективність існуючих заходів щодо захисту конкуренції та низький рівень її розвитку на ринках муніципальних послуг обумовлені наступними системними причинами:

- місцеві органи публічної влади та їх посадові особи не умотивовані проводити політику захисту й розвитку конкуренції;
- законодавство про природні монополії – протилежність законодавству про захист конкуренції;
- не прийняті правила недискримінаційного доступу до послуг багатьох суб'єктів природних монополій. Наприклад, до функціонування ринків муніципальних послуг мають безпосереднє відношення провідні суб'єкти природних монополій, які здійснюють діяльність щодо передачі та розподілу електричної енергії; зв'язку загального користування; централізованого водопостачання та водовідведення; централізованого постачання теплової енергії;
- майже повністю усунена конкуренція зі сфери розміщення муніципального та державного замовлення.

Вирішення цих багатоаспектних завдань в значній мірі залежить від ефективності проведення державної політики за широким спектром напрямів: від макроекономічної політики, створення сприятливого інвестиційного клімату і до захисту прав громадян та національної політики. На відміну від захисту конкуренції, забезпечення якого покладено головним чином на анти-монопольні органи, вжиття заходів щодо розвитку конкуренції покладено практично на всі органи публічної влади.

При цьому фактично єдиним діючим на сьогоднішній день механізмом захисту залишається адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з обмеженням, спотворенням або взагалі усуненням конкуренції з ринку передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) і стосується, зокрема: порушення законодавства про захист прав споживачів (стаття 156), недобросовісної конкуренції (стаття 164³), зловживання монопольним становищем на ринку (стаття 1661), дискримінації підприємців органами влади

і управління (стаття 1663) та ін. КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за правопорушення, спрямовані на обмеження, спотворення або взагалі усунення конкуренції з ринку. Незважаючи на те, що механізм вирішення приватноправових спорів визначений законодавством у вигляді наділення правом на звернення до суду осіб, чий права порушені, за їх захистом і відновленням, але цей механізм практично не застосовується у сфері муніципальних послуг.

Водночас, кримінальна відповідальність при вчиненні порушення, спрямованого на обмеження, спотворення або усунення конкуренції з ринку муніципальних послуг настає й відповідно до статей Кримінального кодексу України, зокрема: зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (стаття 365), декларування недостовірної інформації (стаття 366), підкуп особи, яка надає публічні послуги (стаття 368). Однак кримінально-правові санкції в сфері антимонопольного регулювання також практично не застосовуються у сфері муніципальних послуг.

Діяльність щодо захисту конкуренції відноситься головним чином до компетенції антимонопольних органів і здійснюється за допомогою методів обмеження і примусу. До специфічних рис функцій антимонопольних органів слід відносити переважно охоронний характер їх функціонування, який проявляється в здійсненні контролю, застосуванні санкцій до порушників, а також запобіганні злочинам. Найбільш яскраво вираженим управлінським характером серед різних функцій органів публічної влади відрізняється функція контролю, завдяки якій виявляється дієвість правової системи і системи державного управління та системи місцевого самоврядування на ринках муніципальних послуг.

Сукупність заходів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на захист конкуренції, має свою специфіку. Під адміністративно-правовим захистом конкуренції на ринках муніципальних послуг розумітимемо сукупність правових і організаційних заходів, спрямованих на протидію монополістичній діяльності та недобросовісній конкуренції, заборону актів, які обмежують конкуренцію, підтримку узгоджених дій органів публічної влади, які беруть участь у організації та наданні державних чи муніципальних послуг.

Структура адміністративно-правового регулювання захисту конкуренції на ринках муніципальних послуг мають ґрунтуватися на уявленні про адміністративно-правовий захист конкуренції як систему адміністративно-правових засобів, які залежать від предмету впливу.

Особливістю протидії монополістичній діяльності є поширення її на всі сфери підприємницької діяльності. В рамках протидії зловживанню домінуючим становищем необхідне здійснення переходу від захисту однієї особи до захисту невизначеного кола осіб, прийняття правил недискримінаційного доступу до ринків муніципальних послуг суб'єктів господарювання, які не

займають домінуючого становища, утвердження у сфері послуг положень (compliance), які мають протидіяти домінуючому становищу суб'єктів господарювання [4].

За допомогою адміністративно-правових норм мають регулюватись такі ключові елементи сучасних систем захисту конкуренції на ринках муніципальних послуг, як розслідування антимонопольних порушень, в тому числі антиконкурентних угод і зловживань домінуючим становищем.

Об'єктивною умовою, що сприяє застосуванню адміністративних заходів за порушення антимонопольного законодавства на ринках муніципальних послуг, слід назвати широке поширення адміністративної відповідальності в сфері протидії правопорушенням економічного характеру в цілому.

Поряд з диференціацією відповідальності за порушення антимонопольних заборон необхідний розвиток переліку адміністративних правопорушень на ринках муніципальних послуг, пов'язаних з невиконанням передбачених законодавством зобов'язань суб'єктами господарювання [3, с. 371].

Існують значні труднощі в доведенні шкоди, заподіяної в результаті антимонопольного правопорушення. З цією проблемою пов'язаний розвиток інституту колективних і приватних позовів проти осіб, які вчинили зазначені правопорушення. Розвиток та здійснення державної політики в галузі захисту конкуренції передбачає варіювання акцентів на різних напрямках діяльності органів публічної влади, що впливають на стан конкуренції на ринках муніципальних послуг.

Трансформація антимонопольного регулювання в політику захисту конкуренції призведе до зниження адміністративних перешкод щодо розвитку і вільного функціонування ринків муніципальних послуг, а також до стимулювання розвитку приватних підприємств.

Серед міжгалузевих заходів, що стимулюють розвиток конкуренції, особливу увагу варто приділити оцінюванню регулюючого впливу проектів нормативних правових актів, оскільки даний напрям дозволяє забезпечити ефективність і прозорість процесу нормотворчості. Розвиток інституту роз'яснень і рекомендацій («guidelines») щодо застосування антимонопольного законодавства у сфері муніципальних послуг сприяють підвищенню обґрунтованості прийнятих рішень і забезпеченню однаковості в правозастосуванні [3, с. 392].

Таким чином, вдосконалення адміністративно-правових засобів захисту конкуренції на ринках муніципальних послуг за допомогою формування та реалізації проконкурентної державної політики повинно бути засноване на застосуванні організаційних і законодавчих заходів, спрямованих на розвиток конкуренції, а також на приведення в дію механізмів цивільно-правових та кримінально-правових заходів захисту конкуренції.

Література:

1. Законодавство України у сфері захисту економічної конкуренції : Юрид. зб. К.: Антимонопольний комітет України, 2012. 576 с.
2. Щербакова Т. А. Модифікація конкурентної політики за умов трансформації економічних відносин. *Економіка України*. 2016. № 4. С. 45–56.
3. Shapiro C. Competition and innovation: Did Arrow hit the bull's eye? // In : J. Lerner, S. Stern (eds) The rate and direction of inventive activity revisited. Chicago, IL : University of Chicago Press, 2012. P. 361–404.
4. What is Compliance? // International Compliance Association // www.intcomp.org.



Калашлінська Марина Вікторівна,
асистент кафедри політичних теорій
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат політичних наук

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СФЕРІ НАДАННЯ ПАЛПАТИВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

Найфундаментальнішим питанням людського буття у всі часи була проблема життя та смерті. Навколо цієї дихотомії обертаються філософські та релігійні пошуки, а також точаться дискусії науковців й пересічних громадян. Важко уявити сферу, яка би містила в собі стільки ж табу та забобон, адже кожна людина, що народжується, має головну спільну рису з усіма іншими – термін життя кожного з нас є обмеженим, але конкретний строк, що відмірений кожній людині, як правило, залишається таємницею. Право людини на всебічну медичну допомогу в кінці її життя на перший погляд здається очевидним та таким, що не потребує доказування. Але саме очевидні речі деколи доводиться доводити найбільше. Ні в кого зараз не викликає здивування, що момент приходу в світ людини має бути захищений та підтриманий медициною. Загальнозрозумілим є також і питання, що медична допомога має супроводжувати людину протягом всього її життя. Так само природним здається максимальне забезпечення з боку держави медичної підтримки для людини, чие життя закінчується (при чому, далеко не завжди це особа похилого віку, часто такими пацієнтами стають достатньо молоді люди і, навіть, діти). Але в українській практиці все виявляється не зовсім так.

Термін «інкурабельний» походить від латинського слова «incurabilis», що перекладається як «невиліковний». Не вдаючись до суто медичної специфіки,

значимо, що цим терміном позначається пацієнт, який через наявність в його організмі патологічного процесу або загальних порушень, не може бути вилікуваний сучасною медициною, та прогноз життя якого є дуже обмеженим (як правило, від декількох тижнів до кількох місяців). За визначенням, яке було надано Всесвітньою організацією охорони здоров'я в 2002 році, паліативна допомога – це «... підхід, що дозволяє поліпшити якість життя пацієнтів та членів їх сімей, які зіткнулися з проблемою смертельного захворювання, шляхом запобігання та полегшення страждань завдяки ранньому виявленню і точній оцінці проблем, що виникають, і проведенню адекватних лікувальних заходів (при больовому синдромі та інших розладах життєдіяльності), а також надання психосоціальної і моральної підтримки» [3].

Законодавчо питання паліативної допомоги не ігнорується в українській нормативно-правовій сфері, але, на жаль, українська законодавча база щодо надання паліативної допомоги населенню є розрізненою, оскільки в нашій державі відсутній єдиний Закон про паліативну допомогу, тож регулювання цієї сфери здійснюється переважно на рівні підзаконних актів. До того ж складається парадоксальна ситуація, коли право пацієнта на паліативну допомогу, з одного боку, визнано українським законодавством (недосконало, але визнано), а, з другого боку, практичний доступ до паліативної допомоги залишається скоріше декларативним, ніж реальним.

Звичайно, фундаментальні права людини на життя, гідність, медичну допомогу тощо містяться безпосередньо в Конституції України [4], але згадок про право на паліативну допомогу там не міститься. Законодавча вказівка на паліативну сферу міститься в Основах законодавства України про охорону здоров'я [7], у ст. 33 яких визначено паліативну допомогу як окремий вид медичної допомоги поряд з екстреною, первинною, вторинною (спеціалізованою), третинною (високоспеціалізованою) та медичною реабілітацією. Також у ст. 354 цього Закону зазначено, що на останніх стадіях перебігу невиліковних захворювань пацієнтам надається паліативна допомога, яка включає комплекс заходів, спрямованих на полегшення фізичних та емоційних страждань пацієнтів, а також надання психосоціальної і моральної підтримки членам їх сімей. Важливим є положення, що паліативна допомога надається безоплатно за направленням закладу охорони здоров'я, у якому пацієнту надавалася вторинна (спеціалізована) чи третинна (високоспеціалізована) медична допомога, із яким укладено договір про медичне обслуговування населення. Після цих положень зазначається, що сам порядок надання паліативної допомоги та перелік медичних показань для її надання визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Таким чином, подальше регулювання цієї сфери відбувається вже на рівні МОЗ України, зокрема, в п. 1.4 Наказу Про організацію паліативної

допомоги в Україні № 41 від 21.01.2013 року [6] визначаються наступні поняття:

- загальна паліативна допомога – паліативна допомога, яка надається паліативному пацієнту від моменту встановлення діагнозу невиліковного прогресуючого захворювання медичними працівниками відповідно до їх спеціалізації;

- паліативна допомога – вид медичної допомоги, який дає змогу покращити якість життя паліативного пацієнта та допомогти членам його родини шляхом профілактики та полегшення страждань невиліковно хворої людини;

- паліативне лікування – складова паліативної допомоги, яка включає надання адекватного ефективного знеболювання, медикаментозної терапії, медико-психологічної реабілітації, хірургічних та інших методів лікування, догляду;

- спеціалізована паліативна допомога – паліативна допомога, яка надається пацієнту зі складними потребами, що не можуть бути адекватно вирішені на первинному рівні надання медичної допомоги.

Пункти 3.1 та 3.2 цього Наказу також зазначають, що паліативна допомога надається безоплатно за направленням закладу охорони здоров'я, а форми надання паліативної допомоги у стаціонарних, амбулаторних умовах або вдома визначаються залежно від стану пацієнта та його родини.

Цим Наказом також затверджено Порядок надання паліативної допомоги і Перелік медичних показань для надання паліативної допомоги.

Крім вказаного Наказу МОЗ, в Україні існує Державний стандарт паліативного догляду затверджений Наказом Міністерства соціальної політики України № 58 від 29.01.2016 року [5].

Надання паліативної допомоги в Україні також регулюється й іншими нормативно-правовими актами. Наприклад: Уніфікованим клінічним протоколом паліативної медичної допомоги при хронічному больовому синдромі, який був затверджений Наказом МОЗ України № 311 від 25.04.2012 р.; Наказ МОЗ України № 494 від 07.08.2015 р. Про деякі питання придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я; спільний Наказ Міністерства соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я України № 317/353 від 23.05.2014 р. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів при наданні соціальних послуг паліативного догляду вдома невиліковно хворим [9].

Згідно з класифікацією Міжнародного альянсу паліативної допомоги, що діє при ВООЗ, Україна належить до групи країн «з несистемним забезпеченням паліативної допомоги» [8]. Такий самий статус отримали Вірменія, Куба, Єгипет, Пакистан, РФ та ще кілька держав, які об'єднує відсутність підтримки паліативного руху, дефіцит знеболювальних засобів (зокрема морфіну) та мала кількість хоспісних і паліативних центрів.

Також тут необхідно згадати про фундаментальні дослідження, які були проведені британським журналом *The Economist*, де були проаналізовані якість догляду за людьми похилого віку та інкурабельними пацієнтами в завершальний період їх життя в різних країнах світу. На підставі цих досліджень був сформований документ *The Quality of Death Index* [1], в якому проведено ранжування «якості смерті» в різних країнах. Методологія дослідження ґрунтувалася на комбінованому використанні експертного оцінювання та статистичного аналізу стану двадцяти чотирьох якісних та кількісних показників, які можна об'єднати в чотири основні групи:

- 1) наявність системи базових соціальних та медичних послуг для людей, що знаходяться в кінці життя;
- 2) доступність цих послуг;
- 3) вартість послуг;
- 4) якість послуг.

За усіма цими показниками, відповідно до результатів цього дослідження в 2015 році, Україна знаходилася на 69 (!) місці серед 80 країн світу, що були розглянуті досліджені (гірше тільки в Ефіопії, Нігерії, Іраці, Ірані, Ботсвані тощо), отримавши 25,5 зі 100 можливих балів (в Ефіопії, наприклад, 25,1). Серед європейських країн за цими показниками Україна знаходилася на останньому місці.

Тож, через практичну відсутність в Україні системи паліативної допомоги люди в термінальній (пограничній, кінцевій) стадії захворювання залишаються сам на сам зі своїми проблемами: страждання через розлади систем життєдіяльності, нестерпний біль, відсутність необхідного догляду і психологічної підтримки, самотність та соціальну ізоляцію [2, с. 8]. При цьому міжнародні організації та фонди одностайно стверджують про недотримання в Україні елементарного права на знеболення [10]. Відсутність в нашій державі системної організації допомоги інкурабельним хворим та їх близьким все частіше обумовлює перехід родин за межу бідності через непідйомні витрати на потреби тяжкохворої близької людини. Крім того, відсутність гарантій знеболювання, страх болю, соціальна і економічна беззахисність і безпорадність призводять часом до дуже трагічного фіналу – суїциду серед хворих та їхніх родичів [10]. І, навіть, якщо самогубство не відбувається, відчуття безпорадності при спостереженні страждань близької людини, для якої не вдається отримати належну допомогу, часто призводить до важких психоемоційних розладів у членів їх сімей та повної втрати довіри до держави, яка залишає своїх громадян наодинці з їх проблемами саме у найважчий період їх життя.

Вважаємо, що однією з головних причин такої трагічної ситуації в сфері паліативної допомоги в Україні є відсутність політичної волі до ефективного вирішення цього питання. А політична складова цієї проблеми вже доповнюється недосконалістю законодавчої бази, відсутністю належного

фінансування, нерозвиненістю системи хоспісів та виїзних паліативних бригад, а також інформаційним ігноруванням цієї «непопулярної» теми. Внаслідок такої ситуації тисячі громадян нашої країни щодня потерпають від страждань, не отримуючи належної допомоги, а їх близькі зазнають душевних мук, несуть непомірні фінансові витрати та отримують психологічні й психічні розлади. На цьому фоні закономірним є виникнення відчуття глибокої недовіри і, навіть, ненависті до публічної влади власної країни, та, зокрема, до організації системи охорони здоров'я в Україні. Вважаємо, що такі громадяни вже ніколи не стануть справжніми патріотами держави, що прирікає людей до таких випробувань.

Література:

1. 2015 Quality of Death Index. URL: <https://eiuperspectives.economist.com/healthcare/2015-quality-death-index> (дата звернення: 08.11.2019).
2. *Аймедов К. В., Друзь О. В., Кривоногова О. В.* Паліативна та хоспісна допомога. Одеса: Астропринт, 2015. 104 с.
3. Всемирная организация здравоохранения. Паллиативная помощь 2005. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98419/E82931R.pdf (дата звернення: 07.11.2019).
4. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-вр> (дата звернення: 08.11.2019).
5. Про затвердження Державного стандарту паліативного догляду: Наказ Міністерства соціальної політики України № 58 від 29.01.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0247-16> (дата звернення: 08.11.2019).
6. Про організацію паліативної допомоги в Україні: Наказ МОЗ України № 41 від 21.01.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0229-13> (дата звернення: 08.11.2019).
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я № 2801-ХІІ від 19.11.1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 08.11.2019).
8. Паліативна допомога для полегшення страждань. URL: <https://khm.gov.ua/en/node/8279> (дата звернення: 08.11.2019).
9. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів при наданні соціальних послуг паліативного догляду вдома невиліковно хворим: Спільний Наказ Міністерства соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я України № 317/353 від 23.05.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-14> (дата звернення: 08.11.2019).
10. Хвиля самогубств онкохворих накриває країну: МОЗ лише розводить руками (відео). Надзвичайні новини. URL: https://nnovosti.info/articles/hvilja_samogubstv_onkohvorih_nakrivaje_krajinu_moz_lishe_rozvodit_rukami_video-561.html (дата звернення: 08.11.2019).



Каминський Павло Дмитрович,

*доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права
Донецького юридичного інституту МВС України,
кандидат економічних наук, доцент*

ПОДАТКОВЕ НАВАНТАЖЕННЯ ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Однією з найбільш ефективніших форм публічного управління ринковою економікою є створення ефективної податкової політики, оскільки податки є основним джерелом доходів держави і виступають важливим економічним інструментом стимулювання і регулювання виробництва та ділової активності суб'єктів господарювання.

Державна податкова політика потребує трансформації в публічну, теоретичні засади публічної політики, сутність якої розкривається в публічному узгодженні інтересів зацікавлених сторін з метою досягнення суспільно значущих цілей та завдань, мають лягти в основу державної податкової політики в Україні, яка в демократичних країнах формується і реалізується за участю широкого спектру платників податків.

Сукупність усіх податкових платежів на рівні підприємства, регіону та країни встановлює рівень податкового навантаження, який визначає і формує умови фінансово-економічного розвитку держави. Сьогодні податкова система України не стимулює розвиток економіки, а навпаки, внаслідок відсутності стабільного законодавства та надмірного податкового навантаження зростає тінізація економіки та знижується рівень економічного розвитку країни. Податкову політику необхідно побудувати таким чином, щоб не змінити фіскальну функцію податків і стимулювати залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій в економіку країни, активність підприємницької діяльності, підвищення конкурентоспроможності національних підприємств на світовому ринку.

Податкову політику доцільно розглядати як реалізацію державної влади через механізм оподаткування, як інструмент державного управління. Сучасна податкова політика перебуває в залежності від економічних, політичних і соціокультурних чинників розвитку суспільства, виступає засобом розподілу та перерозподілу національного валового доходу та наповнення бюджету, здатна забезпечувати економічне зростання та безпосередньо впливати на формування соціальної політики держави. Саме на цих соціально-економічних та інших неекономічних аспектах податкової політики акцентує увагу більшість сучасних дослідників.

Податок за своєю сутністю є необхідним елементом розширеного відтворення та важливим чинником зростання суспільної продуктивності праці,

економічного потенціалу держави. У розвинутих країнах рівень перерозподілу ВВП через податки є дуже суттєвим, податкові інструменти здійснюють значний вплив на економічний розвиток як окремого суб'єкта господарювання, так і держави в цілому.

Податкова політика – це діяльність держави у сфері встановлення і стягнення податків, зокрема, з формування державних доходів за рахунок постійних і тимчасових джерел, визначення видів податків, платників, об'єктів, ставок, пільг, механізму зарахування. Формуючи свою податкову політику держава шляхом збільшення або скорочення обсягів податкових надходжень, зміни форм оподаткування та податкових ставок, тарифів, звільнення від оподаткування окремих галузей, територій, груп населення може сприяти зростанню чи спаду виробництва, створенню робочих місць та умов для розвитку пріоритетних галузей економіки, забезпечення сталого розвитку території [1]. Використовуючи податкові пільги, держава регулює пропорції як у економічній структурі виробництва, так і у розвитку продуктивних сил.

Зміст і цілі податкової політики можуть змінюватися залежно від об'єктивних та суб'єктивних факторів та обумовлені соціально-політичним ладом суспільства.

Податкова політика є основним інструментом створення в Україні стабільної системи оподаткування, завданням якої є забезпечення достатнього обсягу надходжень платежів до бюджетів усіх рівнів, ефективного функціонування економіки держави, справедливого підходу до оподаткування всіх категорій платників податків, а також створення умов для подальшої інтеграції України у світове співтовариство [2].

Зміни загального податкового навантаження можна здійснювати не тільки регулюванням розміру податкових ставок, а й шляхом збільшення чи зменшення обсягів податкових пільг для певних суб'єктів господарювання. Держава зобов'язана завжди проводити помірковану політику податкового тиску для забезпечення стабільних надходжень. Податкова політика повинна бути спрямована на зменшення навантаження на суб'єктів господарювання, та збільшення платників податків, що призведе до зростання надходжень до бюджету.

Показник податкового навантаження на макрорівні відображає ефективність податкової політики, тобто кількісно вимірює сукупний вплив податкових платежів на джерела їхньої сплати. Економічній науці відомо кілька підходів до оцінювання рівня податкового навантаження, а саме:

- як відношення суми податкових надходжень у бюджет до величини сукупних доходів приватного сектору;
- як різниця між загальною сумою податкових надходжень і видатками й трансфертами з бюджету на утримання приватного сектору економіки;

- як частка податкових бюджетних надходжень у валовому внутрішньому продукті [3].

Порівнюючи показник податкового навантаження України з показниками країн з розвинутою ринковою економікою, можемо відзначити, що даний показник у нашій державі є завищеним. Зниження податкового навантаження є необхідною умовою виходу України з економічної кризи, що приведе до формування цілої низки позитивних зрушень в економічній і податковій сферах. Так, наприклад, поступове зниження податкового навантаження на фізичних осіб сприятиме збільшенню заощаджень домогосподарств, підвищенню платоспроможного попиту населення, а отже розвитку виробництва та збільшенню реальних доходів платників податків і, як наслідок, – зростання податкової бази.

Діюча система оподаткування в Україні є досить недосконалою і суперечливою. Основною проблемою на сьогодні залишаються недостатні та нестабільні податкові надходження до бюджетів усіх рівнів. Показник податкового навантаження в Україні вказує на низьку сприятливість податкової системи для розвитку бізнесу та надто обтяжливе оподаткування факторів виробництва – капіталу та праці. В порівнянні із розвинутими країнами показник податкового навантаження в нашій державі є середнім, тоді як громіздкість системи обов’язкових платежів та складність адміністрування податків і зборів негативно впливає на підприємництво та інвестиційну активність і, як наслідок, призводить до зменшення сукупних податкових надходжень.

Ефективна податкова політика повинна орієнтуватись на пошук оптимальних методів вилучення податків та рівня податкового навантаження для стимулювання економічного зростання. Позитивний ефект матиме запровадження заходів щодо забезпечення державою прозорих та зрозумілих правил оподаткування; створення ефективного податкового законодавства; створення простого механізму сплати податків; зниження загального рівня оподаткування підприємств; скорочення часу на адміністрування податкових платежів; створення сприятливих умов для інвестиційних процесів на підприємствах.

Податкове навантаження в Україні має бути організовано так, щоб воно давало можливість не лише розвивати економічні процеси, але й вкладати вивільнені кошти у розвиток виробництва та стимулювання інвестиційних процесів в Україні. Такий підхід до реалізації податкової політики може слугувати індикатором ефективності реалізації публічної влади.

Література:

1. Бечко П. К., Захарчук О. А. Основи оподаткування: Навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2009. 168 с.

2. Адонін С. В. Поняття державної податкової політики в Україні. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2011. № 5. С. 5-9.
3. Кушнірчук Ю. М. Оптимізація рівня фіскального навантаження з метою економічного забезпечення держави. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 20.11 С. 161-169.
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://minfin.gov.ua>



Каньовський Роман Анатолійович,

аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ДО ПИТАННЯ ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ДІЯЛЬНОСТІ БОТІВ (БОТОФЕРМ) У СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖАХ

Восени 2019 року дослідницька компанія InMind опублікувала результати щорічного опитування «Ставлення населення до ЗМІ та споживання різних типів медіа у 2019 році». Соцмережі, як джерело новин для українців уперше випередили телебачення, 68% проти 66% [1].

Така статистика змушує більш детально дослідити, які саме суспільно важливі аспекти життя на сьогодні контролюються через соціальні медіа. Увагу привертають перш за все армії ботів (тролів) – анонімних користувачів, що за винагороду виконують певні політичні чи комерційні замовлення, діючи під несправжніми аккаунтами у соціальних мережах. У сферу їх діяльності входить коментування записів відповідно до визначеної замовником спрямованості, поширювання потрібних та розчинення у потоку інформації невігідних повідомлень тощо.

Зокрема, під час українських виборів активно діяли боти. Так, журналісти проекту «Слідство.інфо» викрили мережу, учасники якої писали політичні коментарі від імені фейкових Facebook-акаунтів (за гроші і на замовлення), аби вплинути на думку реальних користувачів [2].

Як зазначає Оксана Максименюк, експерт Інституту розвитку регіональної преси «До наступних виборів треба відрегулювати це питання (з ботами – прим. авт.). Сьогодні використання ботів не є порушенням, але фактично вони формують суспільну думку, яка впливає на вибір. Можна визнати протиправними дії, коли люди наймають інших осіб із завданням писати замовні політичні коментарі» [2].

Функції в ботів можуть бути різні. Від атак на опонентів політика й створення негативного образу до привернення уваги до конкретної події чи допису. Консультант з комунікацій Франак Вячорка, який працював у державних і недержавних установах США та Європи пояснює, що в будь-якому разі основним завданням політичних ботів є маніпуляція громадською думкою. «І найгірше, що ми маємо сьогодні – жодна організація, жоден механізм не спроможні відрізнити бота, придуманого й запрограмованого, від реальної людини. Є тільки одна різниця, що бот не голосує, а голосує людина», – пояснює експерт [3].

Як повідомила 16 вересня керівниця політики з кібербезпеки Facebook Натаніель Глейхер, фабрика тролів витратила близько 1,6 мільйона доларів на рекламу в соціальних мережах. За даними компанії, заблоковані сторінки переглянули щонайменше 4,2 мільйона акаунтів. «Ми постійно працюємо над виявленням і припиненням цього виду діяльності, оскільки не хочемо, щоб наші служби використовувались для маніпулювання людьми», – наголосили у Facebook [4].

Як зазначає І. Єкімов, головний юрисконсульт телеканалу NewsOne, у жовтні 2017 року відбулися слухання у Конгресі США з приводу впливу РФ на американські вибори. Марк Цукерберг засвідчив, що кілька сотень тисяч акаунтів було заблоковано через підозру у зв'язку з РФ. Отже, маніпулювання через соціальні мережі – це реальна правова загроза, яка має стати проблематикою наступного нормативного регулювання [5].

Звісно, сучасні техногіганти – власники популярних соцмереж пропонують різні способи протидії нечесній активності у мережі. В хід ідуть різні заходи – від програмного забезпечення до залучення великих кількостей адміністраторів, які повинні переглядати все наповнення ресурсу та блокувати порушників.

Однак, варто усвідомлювати, що такі корпорації перш за все керуються власними комерційними інтересами, і тому цілком можливі ситуації, коли наявність різних тролів та ботів у інтернет-просторі їм навпаки вигідне. Так, як зазначає Сем Вулі, у Твіттер боти додаються до загальної кількості користувачів у загальних звітах про зростання, які повідомляються акціонерам. Отже, якщо почати видаляти усіх несправжніх користувачів мережі, можна втратити до 20% своєї бази користувачів, що негативно впливає на вартість акцій компанії [10].

Таким чином, постає необхідність створювати дієві законодавчі механізми для врегулювання такої дедалі важливішої сфери життя. Однак тут, як завжди, постає питання про можливість такого регулювання.

Медіаюрист Центру демократії та верховенства права Ігор Розкладай зазначив, що інтернет наразі перебуває в «сірій зоні», де відбувається велика кількість активностей, але з погляду закону його майже не існує.

«Регулювати так, як ми звикли, великі платформи майже неможливо, тому що як мінімум у нас немає жодного впливу. І не лише у форматі юрисдикції, а й впливу економічного. А економічний чинник є, мабуть, найголовнішим у таких речах», – сказав він [8].

Як зазначає Радейко Р. І., у даний час існує чимало прогалів і суперечностей, пов'язаних з правовим регулюванням відносин у соціальних мережах. Звичайно, певні норми містяться різних галузях права (в цивільному та кримінальному законодавстві, існує територіальний принцип, який поширює дію законів на всю територію України, і принцип громадянства, встановлює, зокрема, кримінальну відповідальність громадян України, які вчинили злочинне діяння за межами України). Проте, цих норм і принципів явно недостатньо для регулювання інформаційних процесів в соціальних мережах. Глобальний характер соціальних мереж, зумовлює необхідність вироблення єдиних уніфікованих інформаційних норм для врегулювання правових відносин у соціальних мережах [7].

На сьогоднішній день світова практика йде декількома шляхами: перша частина виступає за те, що нормативне регулювання необхідне, бо це певні суспільні відносини, які мають бути врегульовані згідно із законодавством. Інші виступають за те, що інтернет – це остання зона свободи людства, тому слід залишити її саморегульованою. І ще одна група людей, до якої більшою мірою належать ІТ – спеціалісти, притримується тієї позиції, що авторське право в цифрову технологію має кардинальним чином змінитися, і за це не мають братися певні платежі [5].

«Традиційним аргументом на захист свободи слова був ринок ідей: якщо й існує якась погана інформація, то рішенням має бути не цензура або спроби регулювання цієї інформації, а надання хорошої інформації, яка зрештою протидіятиме поганій. Більше інформації завжди краще. Але незрозуміло, чи ця стратегія працює настільки ж добре в епоху інтернету, коли тисячі ботів і тролів можуть посилювати розповсюдження «поганих» повідомлень без відому людей», – пояснював американський політичний науковець та економіст Франсіс Фукуяма у виданні *The Atlantic* [6].

Поки висловлюються абсолютно полярні думки щодо можливості врегулювання мережі інтернет, деякі науковці вже пропонують конкретні новації, зокрема ввести до Виборчого кодексу зміни, що врегулюють діяльність політиків у соціальних мережах, а саме: заборонити використання ботів, які є основним інструментом передвиборної агітації в соціальних мережах, та поширюють задану інформацію і формують потрібну думку серед широкого загалу. Використання соціальних мереж у передвиборній агітації має також свої недоліки. Основним із них є недостовірна інформація, яку розповсюджують боти, пропаганда певних політичних поглядів. Оскільки на сьогоднішній день соціальні мережі стоять на одному із перших рівнів

передвиборної агітації, тому постає потреба в оновленні нещодавно прийнятого Виборчого кодексу України [9].

Попри всі протиріччя, незаперечним є факт, що соціальна взаємодія дедалі більше віртуалізується. І держава повинна більш активно включатися в подібні процеси, оскільки з часом вони набуватимуть дедалі більшого значення для національної безпеки. Поки що міжнародна спільнота не напрацювала механізмів адекватної відповіді на подібні виклики, але ця сфера є перспективною для подальших наукових пошуків та розробок.

Література:

1. Опитування USAID-INTERNEWS «Ставлення населення до ЗМІ та споживання різних типів медіа у 2019 р.». URL: <https://drive.google.com/file/d/1OiEdv15SrK4hS-D2KохоKkamCarUX7f/view>.
2. Закони для соцмереж: як протидіяти маніпуляціям у Інтернет-просторі. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/55656/>.
3. Ботоіндустрія зсередини: хто користується та скільки коштує. URL: <https://www.slidstvo.info/investigations/botoindustriya-zserednyhto-korystuyetsya-ta-skilky-koshtuye/>.
4. Facebook ліквідував фабрику тролів, на якій під прикриттям працював журналіст *Слідства.Інфо*. URL: <https://www.slidstvo.info/news/facebook-likviduvav-fabryku-troliv-na-yakij-pid-prykryttyam-pratsyuvav-zhurnalist-slidstva-info/>.
5. Юридичний погляд на сучасні технології. URL: <https://mind.ua/publications/20179018-yuridichnij-poglyad-na-suchasni-tehnologiyi>.
6. Соціальні мережі та демократія: тисячі ботів і тролів поширюють «фейкові новини». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29166101.html>.
7. *Радейко Р. І.* Соціальні мережі як об'єкт правового регулювання. Іт право: проблеми і перспективи розвитку в Україні. URL: <http://aphd.ua/publication-144/>.
8. Потрібно змінювати закони щодо проведення виборчої агітації в соцмережах – медіаюристка. URL: <https://imi.org.ua/news/potribno-minyaty-zakony-shhodo-provedennya-vyborchoyi-agitatsiyi-v-sotsmerezah-mediayurystka-i29733>.
9. *Пряхіна К. М., Скребкова К. С.* Соціальні мережі: удосконалення правового регулювання передвиборної агітації. *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2019. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzizvru_2019_4_17.pdf.
10. The problem with social media has never been about bots. It's always been about business models. URL: <https://qz.com/1449402/how-to-solve-social-medias-bot-problem/>.



Кізляр Валентина Бшарівна,

*аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права*

Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ОСОБЛИВОСТІ РОЗУМІННЯ ОБ'ЄКТУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Правовідносини в інформаційній сфері завжди виникають в зв'язку і з приводу інформації тому основною категорією правового регулювання інформаційних правовідносин, безумовно, є категорія «інформація».

Роль і значення інформації постійно зростає, що пов'язано з її специфічною особливістю, а саме, це реально єдиний ресурс в природі, який з часом тільки накопичується і зростає. О.П. Сергєєв виділив ознаки, притаманні інформації, що розкривають її неординарну та неповторну природу, а саме: нематеріальна природа інформації як явища ідеального світу; неспоживаність тобто при використанні інформація не втрачає своїх якостей і не зменшується в об'ємах; неохочість до матеріального старіння, можливість лише морального старіння; можливість практично необмеженого тиражування і перетворення форм фіксації [1, с.191]. В результаті, на сьогодні, інформація – це не тільки взаємопов'язуюча ланка в суспільних процесах, а реально потужний ресурс, що іноді цінніший від природних чи навіть фінансових ресурсів. Все вищенаведене підкріплене швидким розвитком інформаційних технологій спонукало до виокремлення інформації як окремого об'єкту новоутворених інформаційних відносин, а згодом і правового його оформлення.

В інформаційних відносинах об'єктом виступає інформація в широкому розумінні, а саме «інформація – це сприйняття і розуміння людиною характеристик навколишнього світу в усьому його розмаїтті, що виникає в процесі пізнання останнього і дозволяє на основі пізнання і виміру властивостей предметів, явищ, процесів, фактів і відображення їх в різних формах сприйняття відрізнити їх ознаки, елементи, значення і встановлювати зв'язки і залежності всього різноманіття прояву матеріального, духовного, ідеологічного світу» [2, с.25].

З визначення зрозуміло, що весь цей спектр знань, вмінь і досвіду людського суспільства їх появу, зміну, збереження та передачу не під силу регулювати чи контролювати жодному суб'єкту і державі також. Однак існує певна частина інформації стосовно особи, держави, суспільства яка потребує регулювання і охорони. Крім того існує інформація яка становить загрозу для особи, держави і суспільства, а тому дані суб'єкти потребують захисту від неї.

На нашу точку зору, коли ми ведемо мову про об'єкт інформаційних правовідносин то потрібно чітко розуміти, що ми маємо на увазі певну частину організованої чи систематизованої інформації правове регулювання якої визначено законодавством. Не вся інформація є об'єктом правового регулювання з боку держави, а лише та щодо якої в законодавстві визначено правовий режим як особливий порядок правового регулювання, який виражається у певному поєднанні юридичних засобів і який створює бажаний соціальний стан та конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів інформаційних правовідносин. Така частина інформації складає поняття інформаційного ресурсу, що захищається законом як і ніші ресурси держави, а саме держава нормативно визначає право власності на окремі документи чи їх сукупність, встановлює порядок доступу до них, а також порядок документування, збереження та правового захисту як самих ресурсів так і інформації в них.

Саме тому ми стверджуємо, що об'єктом інформаційних відносин є інформація, а об'єктом інформаційних правовідносин – інформаційні ресурси. Розуміння даного поняття починалось з того, що інформаційний ресурс зводився до сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо). Згодом його зміст трансформувалася до систематизованої інформації або знань, що мають цінність у певній предметній області і можуть бути використані людиною в своїй діяльності для досягнення певної мети. Як бачимо поняття інформаційних ресурсів набуває все більшого значення і трансформується відповідно до змін в інформаційній сфері.

Під інформаційним ресурсом, на сьогодні, розуміють:

- систематизована інформація або знання, що мають цінність у певній предметній області і можуть бути використані людиною в своїй діяльності для досягнення певної мети [3];
- сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо) [4];
- всі види діяльності, пов'язані з інформаційним ресурсом в якості предмета діяльності (продукту інтелектуальної, виробничої чи будь-якої соціальної діяльності) [5, с.35];
- види діяльності, пов'язані зі створенням і використанням інформаційних технологій та їх складових, з використанням засобів зв'язку для комунікації інформації [6];
- управління в області роботи з інформаційними технологіями (інформаційна технологія – цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування [7]);

- забезпечення безпеки в сфері інформації та інформатизації [8];
- реалізація юридичної відповідальності в галузі інформації, інформатизації, телекомунікації та інших областях, пов'язаних з інфосферою [2, с. 24].

Узагальнюючи, можемо стверджувати, що поняття «інформаційний ресурс» потрібно розуміти як інтегровану сукупність знань та інформаційних технологій. Саме таке розуміння інформаційних ресурсів дає можливість виокремити частину інформації з загального об'єкту інформаційних відносин і окреслити межі державного регулювання в інформаційній сфері. Тобто об'єктом інформаційних правовідносин є лише та частина інформації, що підлягає правовому регулюванню з боку держави.

Підтвердженням даного твердження може слугувати Закон України «Про інформацію» [10]. В даному законі дається визначення різних видів інформації (інформація про фізичну особу (ст 11), інформація довідково-енциклопедичного характеру(ст 12); інформація про стан довкілля (екологічна інформація) (ст 13); інформація про товар (роботу, послугу) (ст 14); науково-технічна інформація (ст 15); податкова інформація (ст 16); правова інформація (ст 17); статистична інформація (ст 18); соціологічна інформація (ст 19)) і після визначення стосовно кожного з них вказується в яких актах законодавства визначено їх правовий режим. До прикладу, в ч. 2 ст. 16 Закону України «Про інформацію» закріплено, що правовий режим податкової інформації визначається Податковим кодексом України та іншими законами.

Отже, об'єкт інформаційних правовідносин – це організована сукупність інформації, інформаційних продуктів, технологій та інформаційних комунікацій, з визначеним правовим режимом, які призначені для інформаційного забезпечення життєдіяльності людини, суспільства та держави.

Література:

1. Гражданское право: учебник / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. В 3-х частях. Часть I. М. : ТЕИС. 1996. 784 с.
2. *Бачило И. Л.* Информационное право : учебник для академического бакалавриата. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2016. 419 с.
3. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 15.05.2013 № 386-р. *Офіційний вісник України*. від 21.06.2013. 2013 р., № 44, ст. 79, стаття 1581.
4. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998. № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 27-28, ст.181.
5. *Кормич Б. А.* Інформаційне право: підручник. Харків : БУРУН і К., 2011. 334 с.
6. *Горбик В. М.* Інформаційні технології в управлінні природно-економічним потенціалом регіонів України. URL: <https://kiyvagrolis.com>.

ua/informatsijni-tehnologiyi-v-upravlinni-pryrodno-ekonomichnym-potentsialom-regioniv-ukrayiny-2

7. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 27-28, ст.181.
8. *Степанов В. Ю.* Інформаційна безпека в інформаційній сфері державного управління. *Теорія та практика державного управління*. № 4(55), 2016. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/1/03.pdf>
9. Про інформацію: Закон України № 2657-ХІІ від 02.10 1992р. Редакція від 16.07.2019р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 48, ст.650.



Клюцевський Володимир Іванович,

*керівник апарату Херсонської обласної державної адміністрації,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом),
кандидат наук з державного управління*

ЕЛЕКТРОННЕ СУДОЧИНСТВО ЯК МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Як відомо, 2107 року Верховна Рада ухвалила процесуальну реформу, відповідно до якої в Україні впроваджується Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ЄСІТС) [1]. Вона, зокрема, забезпечуватиме обмін документами в електронній формі між судами, між судом та учасниками процесу, між самими сторонами, а також фіксування процесу й участь у засіданні в режимі відеоконференції [2].

Система «Електронний суд», яка мала була запрацювати ще 1 березня 2019 року, залишається досі недостатньо поширеною. Урегулювання цього питання потребує не лише кадрових, матеріальних і фінансових ресурсів, але й, насамперед, законодавчого унормування. Саме на це слід звернути увагу парламентарям при продовженні судової реформи. Можливо, реально оцінивши можливості технічних змін, слід переглянути етапи впровадження ЄСІТС і чітко визначити зони відповідальності залучених у цей процес установ та організацій.

Україна поступово відходить від застарілих систем судочинства, що відстають від світового технологічного розвитку. На сьогодні відбуваються перші спроби втілити досвід закордонних країн, перейшовши від паперового судочинства до ефективнішого – електронного.

З очевидних плюсів запровадження ЄСІТС можна назвати такі:

- економія часу (якщо адвокат є представником у справі, яка вирішується судом іншої області, то йому буде зручніше надіслати потрібний документ в електронному варіанті, ніж витратити час на поїздку);
- мобільність роботи з документами (швидкий доступ до матеріалів справи у зручний час);
- економія коштів (можливість роботи із процесуальними документами у справах, учасником яких є особа, яка бажає отримати чи подати документ, без виїзду до конкретного суду);
- утвердження принципів доступності та відкритості правосуддя (надіслати чи переглянути документ зможе кожен учасник процесу, який пройшов процедуру реєстрації в системі та використовує електронну ідентифікацію та електронний підпис (до 2017 року – особистий електронний цифровий підпис) тощо.

Безперечно, до переваг варто віднести й те, що тепер немає потреби засвідчувати копії документів, якщо вони засвідчені особистим чи офіційним електронним підписом. Адже в разі засвідчення особою будь-якого документа при поданні до суду вона бере на себе відповідальність за його достовірність. Безпосередня перевірка доказів судом, як це відбувалося раніше, може бути здійснена в судовому засіданні. Власне, саме там і має бути встановлена достовірність поданого доказу, якщо в учасників справи або ж самого суду виникнуть відповідні питання.

В Україні з 2013 року вже успішно функціонує система обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу – «Електронний суд». У всіх місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції запроваджено порядок обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу щодо надсилання судом таким учасникам процесуальних документів в електронному вигляді паралельно з документами у паперовому вигляді [3], проте у повному вигляді цей порядок запроваджено тільки у 15 судах загальної юрисдикції (2013 р.) [4]. Основна мета цієї електронної інформаційної системи – надати змогу надсилати до будь-якого суду країни документи, підписані електронним підписом. Інакше кажучи, ця система надасть можливість спростити взаємодію між учасниками судового процесу, кримінального провадження процесуальних документів в електронному вигляді паралельно з документами у паперовому вигляді відповідно до процесуального законодавства [5].

Створенням і впровадженням системи електронного судочинства, зокрема й підсистеми «Електронний суд», займаються Державна судова адміністрація України та державне підприємство «Інформаційні судові системи» через розроблення нормативно-правового та програмного забезпечення відповідних інформаційних процесів. Так, затверджено Тимчасовий

регламент надсилання судом електронних документів учасникам судового процесу, кримінального провадження [6] та інформаційну систему «Єдиний державний реєстр судових рішень» [7].

На сьогодні жодним законом України не передбачено існування такого програмного продукту, як «Електронний суд» єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Тому обіцянки відвідувачам судів про спрощення їх спілкування із судами за допомогою засобів сучасних інформаційних технологій поки що нездійсненні.

Натомість розпочата масштабна робота щодо тестування програмного забезпечення призводить до негативних наслідків у роботі судів. Щодня витрачаються для цього людські ресурси, час і кошти, при цьому від користувачів постійно надходять нарікання на відсутність нормативного врегулювання, постійну зміну технічних процедур, недоліки в роботі програмного забезпечення. Кожен наступний крок до використання електронного судочинства вимагає змін в організації діловодства суду, залучення нових фахівців, організації додаткових робочих місць тощо.

При впровадженні найновітніших технологій у судовій владі слід розуміти, що первинним у судочинстві є Конституція України та процесуальний закон. Будь-які відступи від керівних положень цих документів роблять судочинство слабким перед критикою широкого кола громадськості. Намагаючись примусити суддю діяти всупереч чинному процесуальному закону в такій прогресивній справі, як упровадження електронного документообігу чи взагалі запровадження електронного судочинства, чи можна бути впевненим, що той самий закон не буде знехтуваним і в менш прогресивних справах?

У кінцевому рахунку електронне судочинство має бути не просто ще одним додатком у смартфоні поряд з іграшками, а дієвим інструментом – частиною системи правосуддя. Тому і ставлення розробників до впровадження електронної системи має бути серйозним і відповідальним, викликати довіру, а не занепокоєння [8].

Гарантією успішної роботи суду є професіоналізм та ефективність діяльності його працівників. При цьому для якісного обслуговування учасників судового процесу та відвідувачів суду автентичні методи оброблення інформації себе не зовсім виправдовують [8]. Звісно, що всім прогресивним судам потрібно мати доступ до сучасних інформаційних ресурсів, щоб скоротити витрати часу на виконання поставлених завдань, пов'язаних із наданням судово-адміністративних послуг громадянам.

Після початку роботи електронної системи судочинства громадяни отримають новий рівень сервісу. Адаже для звернення до суду достатньо буде заповнити відповідні форми та підписати позов електронним підписом. Автоматизований розподіл здійснюватиметься модулем автоматизованого розподілу, а для ознайомлення з матеріалами справи та іншою інформацією

про її рух достатньо буде відкрити особистий кабінет. Взяти участь у засіданні можна буде з будь-якого зручного місця, яке обладнане належним чином.

Запровадження ЄСІТС надасть можливість постійного доступу до всіх матеріалів справи, (а не лише судових рішень), скоротить час на пересилання документів, що буде сприяти зміненню або відсутності затримок, пов'язаних із пересиланням справи між судами різних інстанцій, дозволить брати участь в режимі відеоконференції без відвідування суду, автоматично направляти накази до Єдиного державного реєстру виконавчих документів.

Спільне використання систем електронного документообігу та паперових носіїв дозволяє систематизувати й поєднувати інформацію, здійснювати необхідний аналіз і швидко готувати статистичні звіти.

Тож системи електронного діловодства й документообігу сприяють створенню нової організаційної культури в судових органах, роблячи роботу працівників апарату суду більш ефективною, цікавою і значущою.

Важливою перевагою використання електронного документообігу є оперативність у роботі з документами та надійність зберігання, тобто всі скановані документи з часом не псуються, а їхні користувальницькі якості не погіршуються, і вони можуть зберігатися практично вічно.

Варто зауважити, що запровадження електронного документообігу та ЄСІТС загалом є важливим етапом у формуванні сучасного та ефективного судочинства.

Запровадження електронної системи судочинства дасть змогу уникнути пропускання строку позовної давності за рахунок можливого надсилання документа «в останню хвилину» строку з огляду на часові витрати, оперативного доступу учасників процесу до матеріалів справи при терміновій необхідності, унеможливить затягування судового процесу через тривале передання матеріалів справи з одного суду до іншого, потребу засвідчення копій документів, а також нераціональне використання значної кількості паперу.

Література:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>
2. Стаття 15-1. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система. URL: https://protocol.ua/ua/pro_sudoustriy_i_status_suddiv_stattya_15_1/
3. Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу : наказ Державної судової

- адміністрації України від 31 травня 2013 року № 72. URL: https://oda.court.gov.ua/sud1590/gromadyanam/ecourt/nakaz_dsa_72
4. Надсилання процесуальних документів електронною поштою учасникам судового процесу. Державна судова адміністрація України. URL: <https://court.gov.ua/emailec>
 5. *Арсірій Р.* Електронне судочинство має бути не просто ще одним додатком у смартфоні поряд з іграшками, а дієвим інструментом – частиною системи правосуддя. URL: <http://oask.gov.ua/node/4214>
 6. Тимчасовий регламент надсилання судом електронних документів учасникам судового процесу, кримінального провадження : наказ Державної судової адміністрації України від 07 листопада 2016 року № 227. URL: [https://dsa.court.gov.ua/userfiles/227\(1\).pdf](https://dsa.court.gov.ua/userfiles/227(1).pdf)
 7. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
 8. Запровадження ЄСІТС у суді – крок у майбутнє. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/zaprovadzhennya-esits-u-sudi-krok-u-maybutne.html>



Ковалішина Анастасія Ігорівна,

*студентка магістратури факультету управління та економіки
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова*

Осадчий Дмитро Олександрович,

*студент 3-го курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова*

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Стратегічним вектором інституційних перетворень в Україні виступає реформування існуючої системи органів публічної влади. З огляду на євроінтеграційні наміри нашої держави та необхідність наближення до європейських стандартів, особливої уваги заслуговує питання формування моделі регіонального управління, яка потребує застосування таких механізмів та інструментів, що сприятимуть забезпеченню регіонального розвитку.

Наукова проблема, пов'язана із різними аспектами забезпечення регіонального розвитку, здійснення регіонального управління, знайшла відображення у працях багатьох відомих вчених, серед яких Гальчинський А., Геєць В., Дорофійенко В., Долішній М., Керецман В.Ю., Пісьмаченко Л. та інші. Проте сучасні виклики, що постають перед Україною, вимагають

постійної уваги щодо питань, пов'язаних із забезпеченням регіонального управління.

У зв'язку з цим, метою дослідження виступає обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо формування моделі регіонального управління.

На нашу думку, дослідження змісту дефініції «регіональне управління» необхідно починати з визначення такого базового поняття як «регіон». Без формування розуміння сутності цієї категорії та її змісту, тлумачення регіонального управління матиме лише доктринальне, не прикладне спрямування.

Поняття «регіон» походить від латинського слова «region», що дослівно у перекладі означає «територія», яка за певними ознаками відрізняється від інших територій і характеризується єдністю, взаємопов'язаністю елементів, системною цілісністю та має закономірні результати розвитку. Однак справедливо відмітити, що наведене визначення не є однозначним та різними дослідниками трактується по-різному; окремі з них наведені у таблиці 1.

У цілому, поширеним є розуміння регіону як системної соціально-економічної категорії, сформованої в певних географічних межах з притаманною їй специфікою галузевої структури економіки, внутрішніми та зовнішніми зв'язками, а також із власними політико-адміністративними органами управління – місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [4].

Таблиця 1

Основні трактування поняття «регіон»

Автор	Зміст
Тарангул Л. Л. [10]	територіально-цілісна частина країни, яка відрізняється своєрідністю природного середовища, що зумовлює тип та структуру економіки, яка характеризується своєрідним співвідношенням різних галузей господарства, глибокими та різноманітними зв'язками між ними, закінченим циклом відтворення, спільними рисами історичного розвитку, виробничими навиками, соціально-культурними традиціями населення, функціональними особливостями (спеціалізацією), яка виділена за сукупністю цих ознак в адміністративну одиницю та являє собою підсистему соціально-економічного комплексу країни
Некрасов Н.Н. [7, с. 29]	велика територія країни з більш-менш однорідними природними умовами й характерним напрямом розвитку продуктивних сил на основі поєднання комплексу природних ресурсів з відповідною матеріально-технічною базою, виробничою та соціальною інфраструктурою
Керецман В.Ю. [5]	регіоном вважає певну територію в межах однієї чи декількох держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними) і за цими критеріями відрізняється від інших територій

Тищенко О.М. [11, с. 13]	територіальне явище, і тому територіальна ознака має бути відображена у ньому як базова; частина цілісної соціальної та адміністративної системи, і тому має володіти їх основними рисами, хоча і не зводиться до них; повинен володіти замкненим відтворювальним циклом та певною економічною специфікою та формами її прояву
Добринін А. І. [3, с. 28]	територіально спеціалізована частина народного господарства країни, яка характеризується єдністю та цілісністю відтворювального процесу
Фадєєв О.В. [12, с. 203]	територіальна цілісність, яка розглядається з географічної точки зору, або чітко окреслена територіальна організація, де населення має специфічну ідентичність, яка направлена на стимулювання та розвиток культурної, економічної та соціальної сфери

Примітка. Систематизовано авторами.

Регіональне управління виступає сукупністю організаційних відносин, інституційно-правових, економічних механізмів, поведінкових моделей, спрямованих на забезпечення розвитку регіону. Доцільно підкреслити, що важливою особливістю процесу регіонального управління є те, що як керівна (суб'єкт управління), так і керована (об'єкт управління) підсистеми перебувають у колі системного впливу державного управління. Ключовими аспектами такого впливу є:

- 1) політичний (визначає закономірності й найважливіші ідейно-політичні параметри системи державного управління);
- 2) функціональний (складає механізми реалізації функцій управління);
- 3) структурний (відображає особливості організаційної будови державного управління);
- 4) процесний (стосується форм, методів і процесів, притаманних державно-управлінській діяльності).

За усіма цими напрямками держава здійснює регулювання в регіонах. Ще однією рисою державного регулювання розвитку регіонів є те, що «фактично держава вирішує велику множину питань, що не пов'язані безпосередньо із розвитком тих чи інших регіонів. Однак, зважаючи, що регіони є невід'ємною складовою держави, вирішення зазначених питань має вплив і на їх функціонування» [1, с. 24].

Регіональне управління має ряд схожих особливостей із системою державного управління. Зокрема, функції органів регіонального управління залежно від їх змісту, призначення та сфери реалізації доцільно розподілити на такі групи [2, с. 461; 6]:

1. Функції органів управління, що показують вплив керівної підсистеми (суб'єкта) на керовану підсистему (об'єкт). Пов'язані з функціональним призначенням системи управління.

2. Функції органів управління, що описують процес управління як ієрархічно-структурованої управлінської системи. Реалізація цих функцій пов'язана з складною внутрішньою будовою керівної підсистеми (суб'єкта управління), необхідністю управління окремими складовими та елементами керуваної підсистеми (об'єкта управління).

Характерні риси системи регіонального управління систематизовані на рисунку 1. Зауважимо, що всі процеси в системі регіонального управління доцільно розглядати не лише на рівні власне регіону (області), але й на рівні таких адміністративно-територіальних одиниць як район, місто, селище, село. Об'єкт управління залишається складною цілісною системою, тому керівні впливи мають узгоджуватися процесами, елементами регіональної системи вищого рівня [9, с. 126].



Рис.1 Характерні риси системи регіонального управління
Примітка. Складено авторами за даними [13].

Світовий досвід свідчить про наявність різних моделей та систем регіонального управління, які відрізняються за специфікою поєднання повноважень і функцій регіональних органів управління й органів місцевого

самоврядування, а також за кількістю органів управління. У сучасних умовах Україна впевнено наближається до європейського типу регіонального управління, який відповідає її національним традиціям [8].

Головною метою регіонального управління зарубіжних, у тому числі, європейських, країн є досягнення рівномірного, збалансованого та раціонального соціально-економічного розвитку, ефективне використання ресурсного потенціалу регіонів, подолання територіальних диспропорцій розвитку, підвищення рівня добробуту населення.

На сьогодні необхідність забезпечення ефективного регіонального управління є особливо актуальною, оскільки саме воно охоплює всі сфери життя суспільства з урахуванням регіональних і місцевих особливостей. Одночасне та прискорене запровадження політичної, адміністративної і муніципальної реформ в Україні змінює сам формат відносин регіонів із центром і висуває нові вимоги до державної регіональної політики.

Особливо важливим є фаховий і свідомий підхід до можливостей використання зарубіжного, у тому числі, європейського, досвіду, а також необхідність аналізу різних моделей діяльності самоврядних структур, визначення їхніх позитивних та негативних ознак. Велике значення має аналіз регіональної політики європейських країн, який дає змогу зрозуміти механізм формування відносин між центром та регіонами, їх органами влади та громадою. В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [1]. У європейських державах виокремлюють три групи управлінських структур регіонального рівня: регіональне управління, регіональне державне управління, місцеве регіональне управління (міжмуніципальні асоціації) [5].

У сучасних умовах на порядку денному постає необхідність реформування системи регіонального управління з тим, аби створити умови, належні для повного використання потенціалу регіону, інтенсифікації регіональної економіки, підвищення рівня та якості життя населення. Моделювання процесів регіонального управління має включати розробку такої схеми поведінки, що передбачає впровадження державно-громадських і державно-підприємницьких ініціатив щодо ефективного використання фінансово-економічних важелів регіональної політики. Такі ініціативи мають реалізовуватися на принципах партнерства, субсидіарності та взаємообумовленості.

Література:

1. *Безверхнюк Т. М.* Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. С. 231-247.

2. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія. / Кол. авт.; Відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
3. Добрынин А. И. Региональные пропорции воспроизводства. Л., 2005. 467 с.
4. Засць І. Порівняльно-правовий аналіз статусу області: світовий досвід. *Вісник Львівського університету*. 2004. Вип. 40. С. 174-183.
5. Керецман В. Регіональний розвиток як предмет державного регулювання. *Вісник національної академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 4. С. 397-401.
6. Конституція України: від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Некрасов Н. Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы. М.: Экономика, 1978. 344 с.
8. Стадниченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Stadnichenko.pdf
9. Сухарев М. В. Эволюционное управление социально-экономическими системами. Петрозаводск: КарНЦ РАН. 2008. 258 с.
10. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика). Ірпінь : Академія ДПС України, 2003. 286 с.
11. Тищенко А. Н., Кизим Н. А., Кубах А. И., Давыскина Е. В. Экономический потенциал региона: анализ, оценка, диагностика: монография. Х.: ИД «ИНЖЕК», 2005. 176 с.
12. Фадеев О. В. Особливості реалізації регіональної політики в Україні. *Механізм регулювання економіки*. 2004. № 4. С. 201-205.
13. Хохлачев Е. Н. Теоретические основы управления. Анализ и синтез систем управления : учеб. пособие. М.: РВСН, 1996. 443 с.





Ковтун Ірина Броніславівна,

*проректор з нормативного та науково-методичного забезпечення,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат наук з державного управління, доцент*

ДО ПИТАННЯ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ)

Сучасний завершальний етап реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні вимагає остаточного унормування на рівні Основного закону нашої країни тих практичних напрацювань та перспективних бачень, які були сформовані у ході реформи. Тому беззаперечним є той факт, що у Конституцію України мають бути внесені актуальні норми. Проте варто висловити деякі роздуми та застереження щодо окремих пропонованих змін.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» передбачається, що «Виконавчу владу в округах і областях, містах Києві та Севастополі здійснюють префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади» [1]. При цьому, попри чітку позицію щодо віднесення інституту префекта до виконавчої влади, розробники пропонують призначати та звільняти його з посади Президенту України за поданням Кабінету Міністрів України. Вважаємо, що це не відповідає тому розподілу влад, який визначений у ст. 6. чинної Конституції [2], відповідно до якої виконавча влада є самостійною гілкою влади. А те, що «Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України» [1] продовжить практику подвійного підпорядкування, як це наразі є із місцевими державними адміністраціями. Продовження існування такої за своєю суттю не виконавчої, а президентської вертикалі свідчить не про децентралізацію, а навпаки – зміцнення централізованої за своєю сутністю президентської влади.

У цьому контексті варто розширити дискусію щодо змін до Конституції у напрямі концептуального визначення того, яку все ж модель співвідношення влад ми для себе обираємо: парламентсько-президентську чи президентсько-парламентську республіку? Якщо ми маємо намір зміцнювати владу Президента і знову закладати в Основний закон чітку вертикаль його влади аж до округу, тоді варто погодитися із запропонованою пропозицією. Але у разі, коли ми обираємо демократичний вектор розвитку держави і, відповідно, прагнемо до парламентсько-президентської республіки, тоді префект

не повинен ні призначатися, ні звільнятися, ні бути підзвітним, ні підконтрольним Президентові. Можливими у такому разі вбачаються лише певні форми їхньої взаємодії як незалежних державних інституцій.

Попередню думку щодо зміцнення президентської влади укріплюють і пропозиції розробників законопроекту у частині надання Президенту України права тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради за поданням префекта та призначати тимчасового державного уповноваженого у випадках, визначених Конституцією, оскільки це по-суті продовжує вертикаль президентської влади вже й до громади.

Після таких запропонованих змін щодо фактичного зміцнення централізованої системи президентської влади видається нелогічною пропозиція виключити із переліку засад територіального устрою України (ст. 132) принципу поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади і заміна його на принцип децентралізації влади. Принцип поєднання централізації і децентралізації слугує одним із механізмів стримування і протитяга, адже самостійно ні централізація, ні децентралізація державної влади не є абсолютним благом для системи державного управління. Лише у своєму розумному, оптимальному поєднанні ці два процеси призведуть до налагодження ефективної системи управління територіями. Погоджуємося із законотворцем, що надзвичайно важливо ввести на конституційному рівні принципи субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування як засад територіального устрою України.

Підтримуємо повернення до законодавства України заборони представницького мандату членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, префектам (доповнення у ст. 120). Нагадаємо, що до 2002 року вибори депутатів місцевих рад в Україні відбувалися із заборonoю кандидатам в депутати займати посади в органах державної влади на місцях. Закон, що зняв цю заборону, був прийнятий Верховною Радою України 11 липня 2002 р. [3], і склад обраних рад IV скликання включив велику кількість представників органів державної влади на місцях та місцевих органів державної влади (голови обласних державних адміністрацій, їхні заступники, голови районних державних адміністрацій складала до 40 % від загальної чисельності депутатів обласних та районних рад). На наш погляд, дозвіл усім державним службовцям балотуватися на виборах до місцевих рад служить суттєвим обмеженням повноцінної діяльності цих органів. Адже, керівники органів державної влади, в тому числі їх територіальних органів, мають достатньо власних владних повноваження щодо реалізації політики місцевого та регіонального розвитку. Таким чином не досягається необхідний плюралізм думок та здорова конкуренція між місцевими органами виконавчої влади та

органами місцевого самоврядування, яка мала б підштовхувати до пошуку шляхів підвищення рівня життя населення відповідних територій. Також вважаємо, що перелік осіб, яким варто заборонити представницький мандат, слід доповнити їхніми заступниками.

І ще один важливий концептуальний нюанс. Пропозицією розробників проекту є визначення громади як первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою України. Ст. 140 пропонує визначати місцеве самоврядування як право та спроможність громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Тобто місцеве самоврядування пропонується із права жителів (ст. 140 чинної Конституції) перетворити на право адміністративно-територіальної одиниці. На сьогодні саме населення, громадяни є тими суб'єктами, які можуть самостійно (через форми безпосередньої демократії, органи самоорганізації населення тощо) або під відповідальність обраних ними органів та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення у межах чинного законодавства. «Удосконалене» визначення місцевого самоврядування вертає нас до радянської моделі місцевого управління, у якій ключову роль відігравали саме адміністративні одиниці, органи управління, а не громадяни. У демократичній державі головним носієм влади в державі є народ, який реалізує це своє право в тому числі через участь у місцевому самоврядуванні. Тому пропонуємо викласти абзац 1 ст. 140 у такій редакції: «Місцеве самоврядування є правом та спроможністю жителів громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», абзац 3 ст. 140: Жителі громади здійснюють місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом».

Література:

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 р. № 2598 (доопрацьований від 27.12.2019 р.). *Верховна Рада України. Законотворчість. Законопроекти*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>



Когут Ольга Володимирівна,

*доцент кафедри права Хмельницького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИБОРЧИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ

1 січня 2020 року набув чинності Виборчий кодекс України [1] (за виключенням окремих положень щодо діяльності регіональних та територіальних представництв Центральної виборчої комісії, формування яких передбачено цим Кодексом). Створення кодифікованого документа для проведення виборів в Україні зайняло досить великий проміжок часу, адже українські політики часто намагаються використати виборчі правила гри для посилення свого впливу. Верховна Рада минулого скликання в першому читанні прийняла Виборчий кодекс ще 7 листопада 2017 року, а ухвалила в цілому 11 липня 2019 року. Після вета нового Президента України вже Верховна Рада нового скликання 19 грудня 2019 року спромоглася прийняти компромісний варіант. Нарешті в Україні з'явився єдиний нормативний акт, який регулює підготовку та проведення виборів представницьких органів державної влади України, представницького органу влади АРК, представницьких органів і виборних осіб місцевого самоврядування.

Безумовно, прийняття єдиного кодифікованого виборчого акту є позитивним явищем. Тепер вносити зміни під конкретні вибори буде набагато важче, ніж до окремих виборчих законів. Цей кодекс ліквідує мажоритарну виборчу систему, яку небезпідставно пов'язують з численними фактами підкупу виборців. Закріплюється положення про те, що загальнодержавні вибори можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами (ч.3 ст.3). Вводиться *гендерний баланс* щодо формування виборчих списків партій (ч.12 ст.154; ч.9 ст.219; ч.7 ст.220). Посилюються гарантії виборчих прав осіб з інвалідністю. Так, передбачено, що інформаційні плакати кандидатів виготовляються із застосуванням *розумного пристосування для людей з інвалідністю* (ч.1 ст.107; ч.3 ст.162; ч.3 ст.233) та розмішуються з урахуванням можливості ознайомлення з ними осіб, які пересуваються на кріслах колісних (ч.3 ст.107). Перед органами місцевого самоврядування поставлено завдання до 1 січня 2025 року забезпечити доступність для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення приміщень, що надаються дільничним виборчим комісіям (ч.7 розділу XXXXII). Існують і інші позитивні напрацювання – щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, закріплення за громадськими організаціями можливості зареєструвати спостерігачів на

рівні ЦВК, тощо. Але спробуємо виокремити і деякі «мінуси», прогалини уніфікованого виборчого законодавства.

1. Чи відбулась повноцінна кодифікація? З прийняттям Виборчого кодексу України втрачають чинність три закони: Закон України «Про вибори Президента України» (повністю), Закон України «Про вибори народних депутатів України» і Закон України «Про місцеві вибори» (втрачають чинність частково, окремі положення будуть діяти до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад). Якщо проаналізувати співвідношення по кількості статей цих законів (відповідно 105, 115, 101) з Виборчим кодексом (289), то побачимо зменшення лише на 32 статті (хоча можна було б більше узагальнити спільні положення, яким присвячено лише Книгу першу, а інші книги – є, по суті, збіркою виборчих законів). Наприклад, майже ідентичними є положення ч.4 ст.63 та ч.4 ст.64.

З іншого боку, зберігають чинність Закон України «Про Державний реєстр виборців» та Закон України «Про Центральну виборчу комісію» (які були включені до первісної редакції проекту), хоча розділ XXXXII Прикінцеві та перехідні положення передбачає суттєві зміни до цих законів. Так, законодавець, вносячи зміни до них законів використав для нумерації майже весь алфавіт (перелік змін до Закону «Про Державний реєстр виборців» закінчується позначкою «ц», а до Закону «Про Центральну виборчу комісію» – позначкою «п»). Пояснення, що повноваження ЦВК та питання функціонування Державного реєстру виборців виходять за межі регулювання Кодексу (зокрема у питанні референдумів) є дещо сумнівним. Вважаємо, що доцільніше було більш комплексно підійти до уніфікації законодавчого регулювання виборчого процесу.

2. Дотримання процедури при подоланні вето Президента. Виборчий кодекс приймався після накладення вето Президента, тому голосування мало відбуватись виключно по тих 17-ти зауваженнях, запропонованих Президентом. Але у деяких моментах Верховна рада вийшла за рамки цих пропозицій, а деякі з прийнятих норм не зовсім їм відповідали. Зокрема, на думку Президента, закріплення за партією, яка набрала 5 і більше відсотків голосів виборців, гарантованої можливості отримати 10 депутатських мандатів, які розподіляються в порядку черговості відповідно до затвердженого партією загальнодержавного списку, дає підстави для висновку про фактичне збереження складової, характерної для пропорційної виборчої системи із закритими списками. Верховна Рада «врахувала» цю пропозицію, замінивши цифру «10» на цифру «9». Як зазначив О.Черненко, «Це, звичайно, «великий» крок до відкритості списків, а насправді – повна профанація» [2].

3. Існування деяких неузгодженостей, прогалин. Так, вибори народних депутатів передбачають поділ території на 27 виборчих регіонів, з

яких за двома (Дніпровський і Криворізький) закріплюються міста та райони Дніпропетровської області. Але, як правильно підмітив колишній член ЦВК Андрій Магера, місто обласного значення Першотравенськ Дніпропетровської області взагалі не фігурує у цих виборчих регіонах, отже 20 тисяч виборців цього міста у виборчих регіонах немає [3].

Інший приклад – ст.105, яка у п.1 ч.1 встановлює, що ЦВК приймає рішення про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України у разі звернення кандидата на пост Президента України у будь-який час після його реєстрації, *але не пізніше як за десять днів до дня виборів (повторного голосування)*, з письмовою заявою про відмову від балотування. Але абзац 2 цієї ж статті встановлює, що ЦВК приймає рішення про скасування реєстрації *не пізніше як за двадцять два дні до дня виборів, а при проведенні повторного голосування – не пізніше як за дванадцять днів до дня повторного голосування*. А відповідно до абзацу 3 ЦВК взагалі не буде розглядати звернення про скасування реєстрації, у разі його надходження пізніше як за двадцять три дні до дня виборів або пізніше як за тринадцять днів до дня повторного голосування. Залишається думати, що законодавці вирішили скоротити час для подання заяви, але залишили «старі» законодавчі строки для дій ЦВК.

Проблемними, на нашу думку, є і окремі положення Виборчого кодексу щодо *змісту виборчого бюлетеня*. Так, відповідно до ч.4 ст.168, «У виборчому бюлетені зазначаються визначений жеребкуванням номер кожної партії, повна назва відповідної партії, прізвища та ініціали кандидатів у депутати, включених до виборчого списку під першими дев'ятьма номерами, а також *порядкові номери, прізвища та ініціали усіх кандидатів у депутати, включених до відповідного регіонального виборчого списку партії*». А ч.7 ст.173 передбачає, що виборець у прямокутнику для написання номера кандидата в депутати вписує порядковий номер кандидата у депутати, якого він підтримує, *зазначений у регіональному списку партії, що розміщується на інформаційному плакаті цієї партії*. Так виникає питання – де ж будуть розміщені ці прізвища – у бюлетені, чи інформаційному плакаті? Якщо у бюлетені, то регіональний виборчий список партії повинен включати *не менше п'яти та не більше сімнадцяти кандидатів* (ч.8 ст.154). Важко буде розмістити цю інформацію, якщо партій буде, наприклад, 21 (як на виборах 2019 року), а ще важче буде виборцю прочитати її.

Отже, ми розглянули лише деякі суперечливі положення Виборчого кодексу України. Зазначимо, що вже зареєстровано два законопроекти щодо внесення змін до цього акту, а саме: 1) щодо уточнення вимог до подання кандидатами на виборні посади декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [4]; 2) про внесення змін до статті 225 Виборчого кодексу України (щодо розміру грошової

застави [5]. Очевидно будуть і інші пропозиції (особливо після першої апробації), але головне що документ прийнято, отже є надія на його подальше вдосконалення.

Література:

1. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
2. Виборчий кодекс. Що нахімічили у Зеленського? URL: <https://glavcom.ua/country/politics/viborchiy-kodeks-shcho-nahimichili-u-zelenskogo-648040.html>
3. «Не може бути «двох сортів» кандидатів у депутати» – Андрій Магера про Виборчий кодекс. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=92301>
4. Проект Закону про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо уточнення вимог до подання кандидатами на виборні посади декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. №3029 від 6 лютого 2020 року. *Верховна Рада України. Законопроекти*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68085
5. Проект Закону про внесення змін до статті 225 Виборчого кодексу України (щодо розміру грошової застави). №2769 від 17 січня 2020 року. *Верховна Рада України. Законопроекти*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67933



Козицька Вікторія Володимирівна,

*студентка 2-го курсу магістратури юридичного факультету
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

ПРАВОВЕ РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Реформування і розвиток вищої освіти в нашій державі, шляхи приєднання України до Болонської системи, відповідає загальноєвропейському вектору державного розвитку та суспільному прагненню реформувати вищу освіту, забезпечивши її відповідність національним, європейським та світовим стандартам. Можна сказати, що майже кожен з державних програмних освітніх документів певною мірою співвідноситься з перспективами входження України до Європейського простору.

Нормативною базою, що регулює приєднання України до Болонського процесу. Це, перш за все, Програма дій щодо реалізації положень Болонської

декларації в системі вищої освіти і науки України на 2004-2005 роки, затверджена наказом Міністерства освіти і науки України від 23.01.04 р. № 48 [4]. Реалізація цієї Програми фактично і завершилася приєднанням України до Болонського процесу і переходом до наступного етапу імплементації пріоритетів Європейського простору вищої освіти у вітчизняну освітню систему. Цій меті слугував новий програмний документ – План дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2010 року, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 13.07.2007 р. № 612.

Розуміння виняткової важливості нормативного забезпечення вищезазначених новацій відображено в Плані як змістовно, так і структурно. Як окремий розділ визначено проведення законодавчих реформ, яким передбачена підготовка відповідних проектів постанов Кабінету Міністрів України, розробка проекту закону «Про вищу освіту» у новій редакції та внесення змін до Закону України «Про освіту» [5].

Закон України «Про освіту», прийнятий в 1991 році, за винятком окремих змін, внесених пізніше, практично не відображав прагнення України щодо входження до Європейського простору вищої освіти та приєднання до Болонського процесу [1]. Найперспективнішим у цьому плані є Закон України «Про вищу освіту». У ньому достатньо глибоко увага була приділена питанням забезпечення якості вищої освіти. Оскільки зазначена проблема віднесена країнами-учасницями Болонського процесу до числа головних пріоритетів, то, слід зазначити відповідність вітчизняних норм європейській практиці. Слід зазначити що у даній редакції достатньо неповно були визначені права студентів, яких Болонська система вимагає розглядати в якості повноправних партнерів освітнього процесу. Однак в подальшому, вже після приєднання України до європейського простору вищої освіти, Законом України від 19.01.2010 р. за № 1798-VI «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо питань студентського самоврядування» внесені зміни до аналізованого закону [3], які суттєво розширюють права студентського самоврядування та можливість їх участі в питаннях управління вищим навчальним закладом.

Глобальні доповнення до цього закону не були здатні кардинально виправити ситуацію, а тому в 2014 році було прийнято новий Закон України «Про вищу освіту», положення якого повного мірою відповідають вимогам європейського освітнього простору, які висувуються до країн-учасниць Болонського процесу [2]. Вимога щодо міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України в Європейський простір вищої освіти віднесена Законом до числа провідних принципів державної політики України в сфері вищої освіти. Вважаємо за необхідне зазначити, що до принципів віднесений цілий ряд положень, які повного мірою перекликаються

з пріоритетами Болонського процесу, а саме: створення умов для освіти протягом життя, доступності вищої освіти, наступності процесу здобуття вищої освіти, державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів та відкритості формування освітньої та професійної підготовки фахівців. Сам аналіз основних термінів, якими оперує Закон, дає підстави для твердження, що більшість з них перекликається з загальноєвропейською освітньою термінологією. Мова йдеться про автономію вищого навчального закладу, академічну мобільність, акредитацію освітньої програми, Європейську кредитно-трансферну систему та кредити ЄКТС, компетентність, якість вищої освіти, якість освітньої діяльності тощо.

Таким чином, є всі потрібні підстави щоб стверджувати про здійснення важливих кроків на шляху до адаптації вітчизняного законодавства також вимог Болонського процесу та європейського простору вищої освіти. Для швидкого результату необхідно прискорити роботу із забезпечення функціонування Законів України «Про освіту» та «Про вищу освіту» шляхом прийняття відповідних заходів організаційного характеру та запровадження підзаконних нормативно-правових актів.

Література:

1. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 34. С. 451.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. С. 2004.
3. Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту»: Закон України від 19.01.2010р. 1798-VI. Втрата чинності від 06.09.2014 р., підстава 1556-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-17>.
4. Про затвердження Програми дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України на 2004-2005 роки: Наказ Міністерства освіти і науки України від 23.01.04 р. № 48. URL: http://www.kspu.kr.ua/ua/navchannya-v-universyteti/kredytно-modulna-systema/70-nakaz_mon_ukrajini_-49_vid_23.01.2004_r._
5. Про затвердження Плану дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2010 року: Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.07.2007 р. № 612. URL: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/2514/.





Комзюк Володимир Трохимович,

професор кафедри державно-правових дисциплін

*Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького,
доктор юридичних наук, доцент*

ЩОДО НЕДОЛІКІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ПРОКУРОРА ЯК УЧАСНИКА ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Питання провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема і щодо учасників (суб'єктів) цього провадження, є на сьогодні дуже актуальними, попри те, що даній проблематиці присвятили свої праці багато науковців – В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, С.М. Гусаров, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, М.М. Стефанчук, В.К. Шкарупа та інші. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень у даній сфері та висловлених науковцями пропозицій і зауважень щодо правового регулювання статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, нормативне регулювання цих питань, в тому числі і щодо прокурора, залишається недосконалим і суперечливим.

Так, глава 21 (особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення) Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП, Кодекс), визначаючи коло осіб, які беруть участь у даному провадженні, відносить до таких особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, законних представників і представників, захисника, свідка, експерта і перекладача [1]. Отже, виходячи з положень даної глави КУпАП, прокурор взагалі не є учасником провадження в справі про адміністративне правопорушення, хоча це виглядає абсурдним, оскільки прямо суперечить положенням інших норм цього ж Кодексу. Зокрема, стаття 250 глави 18 Кодексу, яка закріплює основні положення провадження в справах про адміністративні правопорушення, визначає широкі повноваження прокурора в даному провадженні. Згідно статті 250 (прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення), прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи;

заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [1]. Крім того, ч. 2 статті 250 встановлює, що «при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 – 172-9, 172-9-2 цього Кодексу, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою» [1] (йдеться про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, склади яких і закріплені вказаними статтями Кодексу).

Як випливає з положень статті 250 КУпАП, прокурор є активним учасником провадження в справі про адміністративне правопорушення практично на всіх його стадіях, що підтверджується і іншими статтями Кодексу. Так, згідно п. 11 статті 255, яка визначає перелік осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, прокурор має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 – 172-20, 185-4, 185-8, 185-11, таким чином фактично порушуючи справи про дані адміністративні правопорушення. Відповідно до частини першої статті 287 Кодексу, прокурором може бути оскаржено постанову по справі про адміністративне правопорушення у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 цього Кодексу, а згідно статті 294 постанову судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом десяти днів з дня винесення постанови прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 та частиною першою статті 287 цього Кодексу [1].

Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що прокурор є беззаперечним учасником провадження в справі про адміністративне правопорушення, хоча його статус як такого законодавцем у главі 21 Кодексу і не закріплено, що є суттєвим недоліком правового регулювання даного провадження і потребує законодавчого вдосконалення.

Варто також звернути увагу на невідповідність положень КУпАП положенням Конституції України і закону України «Про прокуратуру», які визначають функції прокуратури. Відповідно до статті 131-1 Конституції, в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [2].

Згідно ч. 1 статті 2 закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках,

визначених цим Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [3]. Частина 3 цієї статті Закону встановлює, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [3].

Як бачимо, ні Конституцією України, ні Законом «Про прокуратуру» не передбачені такі функції прокуратури, як участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, або нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення, хоча прокурори фактично їх реалізують згідно з положеннями КУпАП. На думку М. Стефанчук, «в умовах сучасного функціонального реформування прокуратури України, повноваження прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення слід розглядати як способи реалізації представницької функції прокуратури в межах окремої адміністративно-деліктної процесуальної форми» [4, с. 92-93]. Ми не можемо погодитись з такою думкою, адже очевидно, що нагляд за виконанням законів є наглядовою функцією, а не представницькою, а участь прокурора у провадженні в справі про адміністративне правопорушення аж ніяк не є «виключним випадком», як закріплено в Конституції України, коли прокуратура може представляти інтереси держави, тому вважаємо, що участь прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення не може бути в повній мірі віднесено до жодної з функцій прокуратури, закріплених Конституцією України і Законом, а отже, потребує невідкладного законодавчого врегулювання.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення – 20.02.2020 р.).
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення – 20.02.2020 р.).
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n918> (дата звернення – 20.02.2020 р.).
4. Стефанчук М. М. Повноваження прокурора в адміністративно-деліктному провадженні: пошук функціональної приналежності. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 3 (17). С. 88-94.





Кондуфорова Лада Вячеславівна,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

РОЗВИТОК ПІДХОДІВ ДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИВАТНИХ І ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Дихотомія букви і духу у праві також має давню історію. Її зародження, очевидно, не варто напряму пов'язувати з історією виникнення права, як це інколи має місце в літературі. Адже право виникало і століттями розвивалося не у вигляді інституціонального нормативного утворення, яким воно переважно є сьогодні, а у формі звичаю – неорганізованого, значною мірою спонтанного джерела, що спиралося на часто не усвідомлювану традицію соціальної групи. Будь-яких конфліктів між буквою і духом звичаїв за таких умов не виникало [1, с.7]. Так, існують думки, про необхідність домінування приватного інтересу над публічним, публічного над приватним, або ж їхньої взаємодії. Тож нижче пропонуємо розглянути кожен з даних підходів.

У межах першого підходу обґрунтовується *пріоритет приватного інтересу над публічним*. На думку його прихильників, саме приватні інтереси мають першість перед публічними. Дане положення обґрунтовується саме нормами Конституції України, зокрема, її ст.3, а також ст. 32 Основного Закону, де визначається, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [2]. При цьому дана норма Конституції співвідноситься також із нормами цілої низки нормативно правових актів, а саме ст. 302 Цивільного кодексу України, ст. 14 Закону України «Про захист персональних даних», ст. 21 Закону України «Про інформацію», ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», тощо. З огляду на це слід встановити, що саме на пріоритетові приватних інтересів наголошує ціла низка нормативно-правових актів, і це в умовах домінування концепту людиноцентричності, є цілком логічним явищем. Проте, говорячи про пріоритет приватних інтересів, слід забезпечувати їхнє ефективне правове регулювання, щоб дана перевага не перетворилася у анархію та свавілля. Приватноправові інтереси мають існувати соціально та суспільно. На це, зокрема, вказує В. Селіванов, котрий пише: «приватний інтерес (як індивідуальний, так і колективний) потребує

не лише захисту зі сторони держави і суспільства, але й забезпечення його суспільної спрямованості і соціальної відповідальності» [3, с. 31].

У межах другого підходу визнається *пріоритет публічного інтересу над приватним*. На противагу підходу, що був розглянутий вище, у правовій доктрині існує і підхід, що визнає пріоритетність публічного інтересу над приватним. Даний підхід обґрунтовується тим, що саме публічні інтереси, як особливо значущі інтереси всього суспільства, котрі не виступають сумою приватних інтересів, мають переважати. Слідую зазначити, що сьогодні виокремлюють доволі велику кількість видів публічних інтересів, зокрема до них належать державні інтереси, громадські інтереси, національні інтереси, суспільні інтереси, інтереси соціальних груп, тощо. Наведені аргументи, підтверджуються, зокрема, положеннями правової доктрини. Так, І. М. Жаровська стверджує, що «публічний інтерес не зводиться до простої суми приватних інтересів, доволі часто в короткостроковій перспективі багато в чому їм суперечить. Але, оскільки від реалізації публічних інтересів залежить факт існування і нормального функціонування будь-якого суспільства, то саме реалізація публічного інтересу слугує передумовою і гарантією реалізації окремих приватних інтересів. Іншими словами, реалізація публічних інтересів створює середовище для реалізації приватних інтересів» [4, с. 35]. З огляду на це слідую визнати, що публічний інтерес – це інтерес, що опосередковує нормальне функціонування держави загалом, та всіх її інституцій зокрема. Окрім того, він є імперативним. Проте слід пам'ятати, що публічний інтерес не може домінувати без меж, це інтерес, що має своїм існуванням забезпечити можливість існування приватних інтересів, та жодним чином їх не обмежувати, проте спрямовувати та опосередковувати ефективну діяльність держави та її інституцій у базових сферах суспільного життя.

Третій підхід передбачає *поєднання публічних та приватних інтересів*. З огляду на викладене вище, постає необхідність забезпечити розроблення моделі за якою буде відбуватися поєднання публічних та приватних інтересів, пошук розумного балансу між ними. При цьому зазначимо, що у сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних умовах саме компроміс між публічними та приватними інтересами має та може стати найбільш дієвим заходом для подолання суперечок та протиріч, як на національному так і на міжнародному рівнях. Окрім того, слідую зазначити, що встановлення балансу приватних і публічних інтересів виявляється у конституційному, цивільному, господарському, інформаційному законодавстві України, де співіснують чи то конфліктують приватні інтереси, приватні й публічні інтереси, і це є цілком обумовленим явищем, адже лише у такому разі буде можливим забезпечити ефективне врегулювання суспільних відносин у правовій площині у тій чи іншій сфері.

Таким чином, слідує визнати, що на сьогодні проблемним залишається питання визначення, який же інтерес має домінувати приватний чи публічний? Це вічне питання філософії права, на котре неможливо надати єдину та правильну відповідь. Науковці, здійснюючи пошуки у царині визначення пріоритетності публічного чи приватного інтересу, мають врахувати конкретний історичний період, локацію, форму правління та державного устрою, особливості здійснення влади у конкретній державі, у конкретний історичний період, а також тип суспільства і відповідні суспільні запити.

Отже, доктрина адміністративного права містить низку підходів щодо надання відповіді на питання, який же інтерес має переважати: публічний чи приватний. Зокрема, доктрина містить, щонайменше три підходи до співвідношення даних категорій, так за одним підходом переважати має саме публічний інтерес, за іншим приватний, третій підхід обстоює необхідність балансу між даними правовими категоріями. За результатами проведеного дослідження сьогодні недоцільно говорити про те, що якийсь із інтересів є чільним, тому що демократичне суспільство має існувати на демаркаційній лінії гармонії публічних та приватних інтересів. Дані інтереси мають співвідноситися між собою, водночас стримувати один одного, для того аби не допустити анархії та свавілля. Говорячи про вітчизняне законодавство, то останнє, на відміну від міжнародного, закріпило лише одну норму котра визначає, що являє собою приватний інтерес, та конфлікт інтересів, котрий поділяється на реальний та потенційний. Водночас, національна правова система не містить норм, щодо врегулювання питання конфлікту між приватними інтересами. Таким чином, проблематику конфлікту інтересів, у контексті конфлікту між власне приватними інтересами є, на наш погляд, невиправдано залишено поза увагою, як законодавцем, так і теоретиками. Окрім того, у більшій мірі на сьогодні вітчизняний законодавець концентруючи увагу на конфлікті між публічними та приватними інтересами, залишає поза увагою причину виникнення даних конфліктів, яка полягає у наявності конфліктів між приватними інтересами. Таким чином, нагальним видається питання ефективного законодавчого врегулювання даної проблематики враховуючи європейські стандарти та власне українську правову культуру та правову свідомість.

Література:

1. Козюбра, М. І. Дихотомія букви і духу права: виникнення проблеми, її аспекти та напрями вирішення. Наукові записки. Київ, 2008. Т.77: Юридичні науки. С. 3- 8.
2. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141
3. Селіванов В. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права в

системі права України. Право України. 1996. № 12. С. 31.

4. Жаровська І. М. Публічні та приватні інтереси у механізмі сучасної державної влади. Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту. Серія «Правознавство». 2010. Вип. 525. С. 35.



Корецька-Шукєвіч Домініка,

аспірант Львівського університету бізнесу та права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В РОЗРІЗІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ

Корупція спричиняє руйнівний вплив на усі сфери життя українського суспільства, є серйозною перепорою для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій та становить загрозу національній безпеці України [1, с. 3]. Відтак, корупційні прояви в реаліях сьогодення відіграють не останню роль під час провадження української політики, розвитку економіки та функціонування інших сфер суспільного життя.

Відповідно, протидія корупції стала основним завданням як правоохоронних органів, так і громадськості загалом. Такий стан речей призвів до створення надмірної кількості антикорупційних органів. Крім того, в Україні діє близько 250 неурядових організацій, які декларують основним завданням своєї діяльності антикорупційну спрямованість [2, с. 204]. Окреслене вище спричинює до численних змін у чинному законодавстві України, що стосуються визначення самого явища корупції та, як наслідок, відповідальності за окремі її прояви.

Зважаючи на загалом позитивні тенденції у сфері боротьби з корупцією звертає увагу на себе те, що окремі законодавчі «новели» подекуди видаються не виправданими, не логічними, зумовленими виключно вимогами міжнародних інституцій, які в багатьох випадках не враховують реалій нашої держави, теоретично не обґрунтованих, і, відповідно потребують подальших як наукових досліджень, так і законодавчої ініціативи.

Непослідовність та необґрунтованість окремих законодавчих нововведень засвідчують теоретичну необґрунтованість та викликають значну кількість питань, що стосуються розуміння змісту самих понять, наприклад:

– певна надмірність законодавчо закріплених юридичних категорій, а саме: корупційне правопорушення; правопорушення, пов'язане з корупцією; корупційні злочини. Кожне визначення вказаних понять

викликає невідповідність між ними та надмірно розширює їх зміст, а в окремих випадках навіть ускладнює практику застосування норм щодо протидії корупційним проявам;

– беручи до уваги зміст визначень, враховуються не всі їхні ознаки для виділення із усієї сукупності правопорушень саме тих, які визначаються корупційними [3, с. 52]. Попри це, окремі правопорушення, які за своїм характером повинні належати до категорії корупційних – такими не є.

– відсутність чіткості та однозначності в розумінні змісту законодавчо закріплених понять вимагають створення окремих роз'яснюючих документів [4]. Проте зміст окремих роз'яснень парадоксально вимагає теж окремих роз'яснень.

– відсутність чіткого розуміння змісту спричинює певну невідповідність засобів впливу на корупціонерів. В даному випадку йдеться про необґрунтовано суворі заходи примусового характеру.

Зазначене вище засвідчує, що антикорупційна політика нашої держави перебуває не на етапі завершення, а лише на одному з проміжних її стадій. Відповідно, реформа антикорупційного законодавства триває і першочерговою для вирішення проблемою є приведення чинного антикорупційного законодавства до єдиної поняттєво-термінологічної основи.

Протидія корупції є одвічним та нескінченим процесом, і, відповідно ставити перед собою мету повне її викорінення сприймається, як нездійснене завдання. В даному випадку, доцільнішим видається прагнення до максимальної її мінімізації, що відповідно вимагає прийняття чіткого та лаконічного законодавства, закріплення ефективних засобів протидії цьому негативному явищу, однак за умови присутності чітко вираженої політичної волі.

Література:

1. Баскакова Ю. В., Гаврилюк В. М., Качанова П. В., Усатий Г. О. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення : навч.-метод. матеріали / упоряд. О. В. Жур. К.: НАДУ, 2013. 108 с.
2. Мартиненко В. О. Деякі аспекти участі громадськості а запобіганні корупції. *Теорія та практика протидії злочинності в сучасних умовах*: збірник тез міжнародної науково-практичної конференції – 2019. – 223 с.
3. Тренак В. Законодавче визначення поняття «корупційне правопорушення» як 2016. С. 50-57.
4. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю затверджених Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 11 серпня 2016 року № 3. URL: <https://nazk.gov>.



Коруняк Андрій Володимирович,

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова*

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Функціонування інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні стало предметом дослідження науковців в основному з 2014 р., коли Урядом України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [3] і розпочато відповідну реформу. Одним із очікуваних її результатів було утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), реально спроможних вирішувати питання місцевого значення. ОТГ створюються шляхом приєднання до адміністративного центру інших населених пунктів з обранням сільського, селищного чи міського голови. Однак, населені пункти, які не є адміністративними центрами та увійшли до складу ОТГ, не повинні залишитися без очільника. Тому законодавцем 05 лютого 2015 року було внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та включено до системи місцевого самоврядування нову посадову особу – старосту.

Разом з тим інститут старост, як посадових осіб місцевого самоврядування, не є новим для України. У певні історичні періоди старости були і представниками громади (у тому числі місцевих інтересів перед державною владою) та адміністративними посадовими особами – представниками держави на місцях. Також у різні періоди розвитку України державна влада по-різному підходила до формування цих посад: шляхом обрання населенням, як представника місцевого самоврядування, або призначення чи погодження державою, як державного керівника нижчої ланки. Поєднання самоврядних та державних функцій в одній посаді стало особливістю становлення та розвитку інституту старост [3, с. 14].

З аналізу норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу (далі – СО), на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування

в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [7]. На думку І. Панової це визначення не є чітким та повним, тому вона вважає, що більш точним було б таке визначення старости – «це виборна посадова особа місцевого самоврядування, яка наділена повноваженнями, встановленими в законодавстві, що можуть розширюватися, має законодавчо встановлені гарантії реалізації своїх прав та несе відповідальність за свою діяльність» [5, с. 104].

Інститут старости має на меті представлення інтересів мешканців відповідних територій, які утворили ОТГ й віддалені територіально від самого представницького органу місцевого самоврядування. Саме староста може на належному рівні представляти їх інтереси у відповідній раді, доносити до голови виконавчого комітету, депутатського корпусу інформацію про нагальні соціальні потреби, а також контролювати виконання прийнятих рішень в інтересах громади й доводити їх до відома жителів [1, с. 50].

Ч. 1 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні повноваженнями старости [7], які умовно поділити на такі групи:

- 1) повноваження, спрямованні на забезпечення прав та інтересів жителів СО;
- 2) повноваження, спрямованні на забезпечення роботи відповідної ради та її виконавчих органів;
- 3) контролюючі повноваження.

Разом з тим ці повноваження не є вичерпними, оскільки староста, згідно п. 13 ч. 1 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може здійснювати інші повноваження визначені вищезазначеним законом та іншими законами [7].

Згідно із зазначеним законом на старосту покладені доволі широкі функції. Допомогти у їх виконанні покликана якісна місцева нормативно-правова база, яка має конкретизувати законодавчі норми та адаптувати їх до місцевих умов. Старостам мають бути надані реальні важелі впливу для захисту та представництва інтересів своїх сіл і селищ. Для більш чіткого регулювання діяльності старост місцеві ради мають право приймати Положення про старосту, в якому можна деталізувати права і обов'язки та інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

Поняття старости нерозривно пов'язане зі СО, який і визначає межі його просторової діяльності. Закріплення цього поняття на законодавчому рівні є цілком логічним та доцільним. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» статтю 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено абзацом 24, згідно із яким СО – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів

(сіл, селищ), крім адміністративного центру ОТГ, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою [6; 7].

Досвід становлення інституту старост вже у перший рік виявив ряд прогалин та колізій у чинному законодавстві України, що негативно впливає на поширення процесу децентралізації, формування спроможних територіальних громад. Не вирішуючи питання щодо надання старості конституційного статусу, законодавець вніс зміни до галузевого законодавства, які покликані забезпечити уніфіковане регулювання його загального статусу [4, с. 14]. Однак, ні стаття 133 Конституції України, яка визначає систему адміністративно-територіального устрою України, ні розділ XI Конституції України «Міське самоврядування», не передбачають старост у системі територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема тих, що обираються безпосередньо населенням [2].

Дії старости в громаді повинні продемонструвати його впевненість, стратегічне бачення та активну державницьку позицію щодо розвитку СО, націленість на застосування сучасних підходів та інструментів розвитку території, запропонувати такі заходи для жителів села чи селища, щоб кожен міг бути залучений до спільної справи, відчутти свою причетність до питань розвитку свого СО та громади в цілому. Саме староста повинен стати рушієм процесу спільного усвідомлення призначення і пріоритетних напрямів розвитку громади і зорієнтувати її жителів на ефективну спільну діяльність для досягнення спільно поставлених цілей.

Засадами успішного виконання старостою своїх посадових обов'язків мають стати:

- вирішення проблем жителів СО має стати пріоритетом перед іншими завданнями старости;
- ініціатива жителів населеного пункту має бути інструментом реалізації повноважень старости;
- уміння ефективно комунікувати, доносити свою позицію зрозумілою для кожного жителя СО мовою має стати запорукою достатньої поінформованості людей про стан справ у СО та допоможе старості здобувати підтримку серед населення;
- використання у своїй діяльності сучасних методів роботи, таких як раціоналізація щоденної роботи з використанням можливостей сучасних інформаційних технологій, проектна робота тощо.
- поєднання власного досвіду роботи з успішним досвідом старост інших СО.

Отже, староста – це нова посадова особа місцевого самоврядування, яка має представляти інтереси всіх жителів СО в ОТГ, сприяти швидкому та ефективному вирішенню проблем місцевого значення.

Література:

1. Дробуш І. В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. Т.1. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10-2. С. 48-51.
2. Конституція України. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user>.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 8–16.
5. 5. Линдюк С. С. Староста як представник громади у відносинах із місцевою владою. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 13–16.
6. 6. Панова І. Ю. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 101-106.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09 лютого 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.



Кохан Вероніка Павлівна,

стариший науковий співробітник

Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України,

кандидат юридичних наук

ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Правовою основою впровадження та розвитку електронних послуг є Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні на 2016-2020 роки. У цьому документі закладені засади державної політики у цій галузі та передбачений відповідний комплекс заходів щодо їх втілення [1]. Так, у Концепції надано визначення електронної послуги як адміністративної та іншої публічної послуги, що надається суб'єкту звернення в електронній

формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

З 2019 року змінився вектор розвитку електронних послуг. Відтепер згідно з Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки [2] Державному агентству з питань електронного урядування, крім власне створення електронних послуг, необхідно також забезпечити їх розвиток шляхом оптимізації (об'єднання) надання послуг «за життєвими та бізнес-ситуаціями». У законодавстві інших країн часто вживаються інші терміни: групування послуг за життєвими епізодами або життєвими обставинами, концепція життєвих епізодів тощо.

Отже, нарешті законодавцем зазначено про необхідність вирішення проблеми оптимізації державних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями, що, на нашу думку, сприятиме максимально швидкому, комфортному та доброзичливому наданню адміністративних та соціальних послуг. Пенсійний фонд України на разі також має на сайті власний портал електронних послуг, які згруповані за обставинами оформленням пенсійних та соціальних виплат [3].

За категорією користувачів всі електронні послуги ПФУ можна поділити на послуги пенсіонерам, застрахованим особам та страхувальникам.

1. Електронні послуги, які може отримати пенсіонер на веб порталі електронних послуг Пенсійного фонду України після реєстрації на порталі:

Запит на отримання електронних документів (довідка про доходи пенсіонера для субсидії; довідки про доходи пенсіонера; індивідуальні відомості про застраховану особу (довідка ОК-5); витяг з Реєстру застрахованих осіб (РЗО). Результатом отримання послуги є надсилання образу документу у вигляді pdf-довідки та електронного документу, підписаний електронним цифровим підписом (далі – ЕЦП) ПФУ, який згідно з чинним законодавством є аналогом паперового документу, підписаного відповідальною особою в органі ПФУ;

подання заяви на внесення змін до електронної пенсійної справи;

перегляд електронної пенсійної справи. На перегляд надаються такі дані з електронної пенсійної справи:

- основні дані (номер пенсійної справи/особового рахунку, дата відкриття особового рахунку, вид пенсії, орган ПФУ призначення пенсії, дата призначення);

- адресні дані (адреса реєстрації та адреса фактичного місця проживання);

- довідка по зарплаті, що врахована при призначенні/перерахунку пенсії;

- довідка про стаж, врахований для визначення права на пенсію;

- довідка про стаж, врахований для розрахунку пенсії.

перегляд звернень, поданих особою до органів ПФУ;

подання заяв на призначення, перерахунок пенсії;

запит на підготовку паперових документів;

запит на отримання документів;
запит на отримання електронних документів;
запис на прийом до органів ПФУ;
отримання інформації про себе з Електронного реєстру листків непрацездатності (ЕРЛН);

отримання відомостей про себе з Реєстру застрахованих осіб ПФУ (РЗО);
можливість подання скарг;

2. Електронні послуги, які може отримати застрахована особа на веб порталі електронних послуг Пенсійного фонду України після реєстрації на порталі:

отримання відомостей про себе з Реєстру застрахованих осіб ПФУ (РЗО);
перегляд звернень, поданих особою до органів ПФУ;
запит на підготовку паперових документів;
запит на отримання документів;
запит на отримання електронних документів;
запис на прийом до органів ПФУ;
отримання інформації про себе з Електронного реєстру листків непрацездатності (ЕРЛН);

можливість подання скарг.

3. Електронні послуги, які може отримати страхувальник на веб порталі електронних послуг Пенсійного фонду України) після реєстрації на порталі:
перегляд даних страхувальника з Єдиного реєстру страхувальників;
перегляд звітних відомостей страхувальника;
запис на прийом до органів ПФУ;
можливість подання скарг;
запит на підготовку паперових документів;
запит на отримання електронних документів;
отримання інформації з Електронного реєстру листків непрацездатності (ЕРЛН);

внесення змін до електронної пенсійної справи;

перегляд поданих до ПФУ звернень.

Для отримання низки електронних послуг достатньо зареєструватися на веб порталі Пенсійного фонду України, однак для більшості послуг умовою їх отримання є наявність у особи ЕЦП.

За відсутності електронного цифрового підпису для реєстрації на порталі необхідно звернутися до територіального органу Пенсійного фонду України та оформити заяву на реєстрацію (її теж можна роздрукувати з portalу, заповнити вдома і принести територіальному органу Пенсійного фонду), маючи при собі паспорт та ідентифікаційний код.

За наявності електронного цифрового підпису візит до територіального органу Пенсійного фонду не потрібен, реєстрація здійснюється через портал.

Відмітимо, що на порталі електронних послуг Пенсійного фонду України передбачено, що у майбутньому можна буде здійснити вхід до свого особистого кабінету не лише з використанням ЕЦП, але й за допомогою електронного пенсійного посвідчення і токена¹, та за GOV ID. Окремо розповімо про GOV ID – інтегровану систему електронної ідентифікації [4]. Система об'єднує всіх надавачів послуг електронної ідентифікації: електронний підпис, BankID (Національний Банк України), MobileID.

Аналізуючи послуги Пенсійного фонду України, які доступні в онлайн форматі, на перший погляд, здається, що немає необхідності відвідувати територіальні органи ПФУ самостійно, витрачаючи час в чергах, оскільки можна замовити і отримати послугу онлайн. Однак, для користування електронними послугами, по-перше, необхідно мати навички роботи з комп'ютером та мережею Інтернет, по-друге, отримати електронний підпис, оскільки без цього низка послуг недоступна і послуги можна замовити, однак за результатом послуги доведеться іти до відділення ПФУ, по-третє, за відсутності ЕЦП необхідно звернутися до відділення фонду за логіном і паролем від веб-порталу для первинної реєстрації як користувача послуг.

Перелічені вище обставини не дозволяють стверджувати про ефективність діяльності порталу електронних послуг ПФУ на поточний момент. Звичайно, варто позитивно оцінити можливість звернутися до ПФУ і отримати послуги онлайн, однак про ефективність існування електронних сервісів ПФУ можна говорити за наявності попиту громадянам на ці послуги.

Висновки. Для поліпшення стану впровадження та функціонування електронних сервісів Пенсійного Фонду України, пропонуємо:

провести дослідження користування електронними послугами ПФУ серед громадян з метою виявлення найбільш популярних послуг та проблем, з якими стикаються громадяни в процесі користування веб порталом;

запровадити курси з навчання населення, як замовити і отримати електронні послуги ПФУ: надавати загальну інформацію по роботі в мережі Інтернет, навчати, як зареєструватися на веб порталі ПФУ і отримати ЕЦП, як користуватися порталом тощо;

передбачити у відділеннях ПФУ регулярну демонстрацію користування електронними послугами та переваг звернення за онлайн послугами.

Література:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 99. Стор. 259. Стаття 3234. – Код акта 84163/2016.

¹Компактний пристрій, призначений для забезпечення інформаційної безпеки користувача, також використовується для ідентифікації його власника, безпечного віддаленого доступу до інформаційних ресурсів і т. д.

2. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019 – 2020 роки: розпорядження Кабінету міністрів України від 30.01.2019 р. № 37-р. Дата оновлення: 30.01.2019. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/info/KR190037.html (Дата звернення: 31.01.2020).
3. Портал електронних послуг Пенсійного фонду України. URL: <https://portal.pfu.gov.ua> (Дата звернення: 31.01.2020).
4. Інтегрована система електронної ідентифікації. URL: <https://id.gov.ua/> (Дата звернення: 31.01.2020).



Кравчук Степан Йосипович,

*доцент кафедри права Хмельницького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Нині Україна проходить найважче випробування на єдність і територіальну цілісність, на здійснення низки реформ, які відповідали б європейським стандартам. У цих умовах особливої гостроти набуває потреба вдосконалення Конституції України як Основного Закону держави. Сьогоднішня моновлада чітко продовжує європейський вибір України. Ратифікована Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (16.09.2014 р.) стала основою для перетворень нашої країни. Її положення стали базою розробки стратегії сталого розвитку «Україна-2020», якою передбачено проведення 62 реформ [2, с. 124]. Серед них пріоритетними визначено реформу системи національної безпеки та оборони, оновлення влади, антикорупційну та судову реформи, реформу правоохоронної системи, децентралізацію державної влади та реформу державного управління, дерегуляцію та розвиток підприємництва, реформу охорони здоров'я, податкову реформу, реалізацію двох програм: енергонезалежності та популяризації України у світі й просування її інтересів у світовому інформаційному просторі тощо [4, с. 2]. На кожному із 5 засідань (останнє проводилось 5 листопада 2019 року) Комітету асоціації Україна – ЄС обговорюються напрями подальшої європейської інтеграції України. Зокрема, значна увага приділялась проблеми вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування. Для ефективного вирішення питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну

єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної влади в Україні [6, с. 1].

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні. Проблему децентралізації публічної влади в Україні досліджували в своїх працях науковці Бориславська О., Василенко Л., Добровінський М., Заверуха І., Калиновський Б. В., Науменко Р. та інші. Разом з тим, ряд аспектів цієї проблеми не в повній мірі вивчались, оскільки формування нової правової ідеології в сфері владних відносин потребує значних змін законодавства, яке регулює сферу адміністративно-управлінських відносин.

Основними перевагами здійснення децентралізації державної влади є: прозорість і спрощення процесу прийняття рішень, покращення якості розгляду звернень громадян до органів влади, сприяння розвитку місцевих економік та стратегічному плануванню, більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві першочергові потреби та ін. До недоліків можна віднести наступне: диспропорції і нерівномірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам, неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій та ін. [3, с. 1].

Сьогодні першочерговими проблемами децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування є збереження унітарності держави Україна, а не її федералізації. Адже в умовах протистояння на Сході України, анексії Криму, відсутності територіальної цілісності країни, децентралізація влади (а не федералізація країни), на мою думку, є найбільш вдалим шляхом, що сприятиме поглибленню демократичного розвитку України.

Реалізація такого вибору потребує передусім проведення конституційної реформи. Чіткий європейський вибір Україною свого розвитку змінив підхід до визначення її змісту та процедури проведення, які мають відповідати європейським цінностям, конкретній ситуації, що склалася в країні, подальшій демократизації українського суспільства, а проводити її планується поступово, окремими етапами, хоча, можливо, через декілька років – і комплексно, шляхом створення та діяльності нової Конституційної асамблеї [8, с. 2].

Попередня влада ініціювала узаконення делегування значної частини повноважень з центру місцевим органам влади за збереження унітарності держави, розширення повноважень місцевих рад тощо [7, с. 19].

Парламент дев'ятого скликання планує на черговій сесії прийняти зміни до щодо самостійності територіальних громад до наступних місцевих виборів, котрі мають пройти на новій, децентралізованій основі громад і районів не пізніше жовтня 2020 року. Для реалізації таких змін необхідно:

- ліквідувати місцеві державні адміністрації;
- усунути шляхом прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та органами виконавчої влади;
- створити в країні трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, закріпивши її відповідним законодавчим актом;
- забезпечити матеріальну та фінансову основу для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень, внівши відповідні зміни до Бюджетного та Податкових кодексів України.

Лише у випадку реалізації таких законодавчих заходів мають відбутися фундаментальні зміни в системі місцевого самоврядування та в адміністративно-територіальному устрої країни.

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витратиться на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. Наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад, їхньої спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад [9, с. 1035].

Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму також і в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [5]. Відповідно до положень цього документа, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства відповідної держави [1, с. 1].

Отже, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі окремого

типу власності – комунальної (муніципальної) власності. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави. Незважаючи на специфічну природу місцевого управління та місцевого самоврядування, за демократичного режиму їх не слід розривати і, тим паче, протиставляти. Місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення [4, с. 2]. Тим чинником, що об'єднує ці елементи у єдину систему публічної влади, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами.

Забезпечення процесу децентралізації публічної влади має бути розпочате з прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який покликаний врегулювати об'єднання громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Проектом Закону не визначається адміністративно-територіальний устрій (перелік адміністративно-територіальних одиниць) України, що повинно бути врегульовано Законом України «Про адміністративно-територіальний устрій». Уряд схвалив такий законопроект, в якому визначені основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

Разом із прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» необхідно вносити зміни до Закону «Про місцеві державні адміністрації», прийняти у новій редакції Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а в перспективі бажано прийняти Закон «Про статус областей та регіонального самоврядування».

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур

та запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних службовців.

Отже, децентралізація публічного управління має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України з урахуванням інтересів місцевого самоврядування.

Література:

1. *Бориславська О., Заверуха І.* Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. URL: http://pravo.org.ua/files/ebook/Decentral_Power_web.pdf/ (дата звернення 22.01.2020 р.).
2. *Василенко Л., Добровінський М.* Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Адміністративне право і процес.* 2017, № 3. С. 123-127.
3. *Гладка Т. І.* Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/10 (дата звернення 22.01.2020 р.).
4. *Диновський Д.* Соціально-правові проблеми децентралізації влади в українському суспільстві. URL: <http://naub.oa.edu.ua/2012/sotsialno-pravovi-problemy-detsentralizatsiji-vlady-v-ukrajinskomu-suspilstvi/> (дата звернення 24.01.2020 р.).
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 24.01.2020 р.).
6. *Калиновський Б. В.* Конституційні засади децентралізації влади в Україні. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2015_2/visnyk_2_2015_st_22.pdf (дата звернення 22.01.2020 р.).
7. *Кулішенко Т. Ю.* Децентралізація державної влади: основні підходи. *Вісник Донецького національного університету.* Сер. Політичні науки. 2016. С. 17-20.
8. *Науменко Р. А.* Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902> (дата звернення 23.01.2020 р.).
9. *Полякова С. В.* Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад. *Вісник Мукачівського державного університету.* Сер. Економіка і суспільство. 2017, № 13. С.1033 – 1038.





Красій Марія Омелянівна,

*доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу,
кандидат юридичних наук*

ОБ'ЄКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Безпека людини – це стан забезпечення (закріплення, реалізації, охорони, захисту та відновлення) життєво важливих потреб людини, за яким відбувається її існування і розвиток під впливом внутрішньодержавних і зовнішніх загроз.

Роль і місце безпеки людини в демократичному суспільстві визначається тим, яке значення відповідно до сучасних наукових уявлень надається людині в соціальній системі. Сучасна теорія національної безпеки відводить центральне місце безпеці людини в загальній структурі національної безпеки демократичної держави. Пріоритетність безпеки особистості можна простежити, розглянувши, наприклад, співвідношення елементів у системі взаємин «людина – суспільство – держава». Кожний з елементів цієї системи становить певну підсистему, яка взаємодіє з двома іншими в межах системи вищого порядку (в нашому випадку системи національної безпеки). Цілісність системи, як відомо, досягається за умов оптимального функціонування й розвитку всіх компонентів, що її становлять. А така характеристика системи, як надійність, визначається (згідно з теорією надійності) уразливістю найменш надійного її елемента. Слід урахувувати, що в цьому випадку розглядаються системи соціальні, де вихідним, основним елементом виступає людина. Саме людина в цій системі відносин є найбільш уразливим елементом [1, с. 117].

Не менш важливим об'єктом національної безпеки України виступає держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність. Відповідно до Конституції України (ст. 17 Конституції України) захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

У Законі «Про національну безпеку України» не наведено перелік об'єктів національної безпеки, однак виходячи зі змісту ст. 3 наведеного Закону об'єктами національної безпеки є: людини і громадянин їхнє життя і гідність, конституційні права і свободи, безпечні умови життєдіяльності; суспільство – його демократичні цінності, добробут та умови для сталого розвитку; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність та недоторканість; територія, навколишнє природне середовище.

Розглядаючи об'єкти національної безпеки, що набули законодавчого закріплення у зазначеному Законі, слід зауважити, що, безперечно, основним об'єктом тут виступає людина і громадянин, їх конституційні права і обов'язки. Саме людина (як особистість) у сукупності і взаємодії з іншими створює суспільство, володіє власними (особистими) потребами, інтересами і потребує їхнього захисту [2, с. 420].

Варто зазначити, що законодавець у чинному Законі «Про національну безпеку України» розглядає людину і громадянина, їх конституційні права і свободи як об'єкт національної безпеки України і відносить їх до національних інтересів на відміну від Закону «Про основи національної безпеки України» який втратив чинність. Так, згідно Закону «Про національну безпеку України» складовими національних інтересів є інтереси людини, суспільства і держави, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Конституція України закріпила основні права і свободи людини і громадянина, гарантії здійснення та процедуру їх правового захисту. При цьому слід брати до уваги, що конституційне право людини і громадянина – це певні можливості суб'єкта конституційно-правових відносин щодо юридичних можливостей задоволення особистих потреб та інтересів відповідно до рівня розвитку громадянського суспільства та держави, де свобода людини і громадянина як особлива конституційно-правова категорія розглядається як спроможність людини діяти відповідно до своїх потреб та інтересів, можливість прийняття власного, незалежного вибору, того чи іншого суб'єктивного рішення. Тому громадянські свободи розглядаються вченими як встановлена і гарантована законом сфера автономії громадянина по відношенню до держави, державної влади й інших громадян [3, с. 211-218].

Таким чином, розглядаючи людину і громадянина, їхні конституційні права і свободи як об'єкт національної безпеки держави, необхідно забезпечити захищеність інтересів людини від загроз, створити можливості для задоволення її потреб сталого і прогресивного розвитку в матеріальній та духовній сферах.

Формування сучасної демократичної, соціальної, правової держави можливе лише на основі забезпечення особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Захист конституційних прав людини і громадянина як найважливішого об'єкта системи забезпечення національної безпеки вимагає від держави створення юридичних можливостей для задоволення особистих потреб інтересів особистості.

Зважаючи на реальні обставини, що можуть виникнути в державі і суспільстві, Конституція України допускає можливість обмеження прав та свобод людини і громадянина та встановлює при цьому жорсткі вимоги щодо їх обмеження. Вони можуть бути обмежені тільки у двох випадках: а) в умовах запровадження надзвичайного стану; б) воєнного стану тимчасово, на визначений законом строк (ст. 64 Конституції) [4, с. 304-305]. При вирішенні проблем прав особи слід зважати на реалії національного суспільства, орієнтуючись на загальносвітові стандарти, тобто внутрішньодержавні закономірності у цьому процесі мають бути імперативними, а загальносвітові – диспозитивними [1, с. 120]. Таким чином, чинний Закон «Про національну безпеку України» закріпив, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій.

Література:

1. Шмоткін О. В. Права особи як об'єкт національної безпеки України. *Наукові записи НаУКМА*. Том 200. Юридичні науки. 2017. С. 115-120.
2. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
3. Шукліна Н. Г. Поняття і види основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні: монографія. Київ: Наукова думка, 1999. 735 с.
4. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.





Куварзін Олексій Сергійович,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ РОЗРАХУНКІВ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ ПЛАТІЖНИХ ЗАСОБІВ ЗА ТОВАРИ (ПОСЛУГИ)

Категорія «ефективність» була запозичена юриспруденцією із арсеналу економічних наук, в яких вона розумілася переважно як ступень досягнення поставленої мети (іноді – за умови мінімального витрачання різноманітних ресурсів) [1, с.160]. Вказане робить необхідним визначення мети адміністративної відповідальності. Відповідь на це питання в адміністративно-правовій науці має численні варіації. Так, на думку Ю. В. Дрозда, адміністративну відповідальність можна розглядати як вид (засіб) адміністративного примусу, особливий стан особи, правовідношення тощо. При цьому основною метою адміністративної відповідальності як виду (засобу) адміністративного примусу автор вважає покарання: застосування санкцій та покладання обов'язків [2, с.55]. Не можемо погодитися з наведеною точкою зору, покарання заради покарання уявляється нам явищем, яке суперечить принципу гуманізму і не сприяє досягненню високого рівня законності у всіх сферах суспільних відносин.

З точки зору О. Луньова, мета адміністративної відповідальності є двоєдиною і полягає у вихованні особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також у запобіганні вчиненню нових проступків [3, с.27]. Вказана позиція більше відповідає гуманістичним засадам адміністративно-деліктного процесу, разом з тим слід звернути увагу на її неповність. По-перше, виховна функція адміністративної відповідальності розповсюджується не лише на ту особу, яка вчинила адміністративний делікт, а на все суспільство або, як у розглядуваному нами випадку, на всіх суб'єктів торгівельних відносин. По-друге, категорія «запобігання» вважається нам недостатньою для створення діючої системи стримування кількості досліджуваних деліктів. Запобігання стосується лише тих правопорушень, які плануються або можуть бути вчинені, у даному ж випадку має використовуватися категорія «протидія», яка включає як запобігання вчиненню нових адміністративних деліктів, так і припинення тих, що вчинюються у певний момент часу.

З точки зору А. П. Потапчика, яка має спільні риси з точкою зору О. Луньова, мета адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі торгівлі – це запобігання правопорушенням у торгівельній діяльності; виховання суб'єктів господарювання в дусі точного і неухильного дотримання законодавчих та підзаконних актів, якими регулюється торгівельна діяльність; сумлінне виконання суб'єктами господарювання обов'язків, передбачених відповідними нормативно-правовими актами в галузі торгівлі [4, с.187]. Як можна побачити, цьому визначенню притаманні ті ж недоліки, що й визначенню О. Луньова, разом з тим акцентування уваги науковця на сумлінному виконанні суб'єктами господарювання обов'язків, передбачених відповідними нормативно-правовими актами в галузі торгівлі, уявляється нам таким, що заслуговує на увагу і врахування у подальших наукових дослідженнях.

Отже, на підставі викладеного вище можна сформулювати визначення ефективності заходів адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги) як впливу означених заходів на досягнення мети адміністративної відповідальності в означеній сфері – створенні і підтриманні функціонування системи протидії адміністративним деліктам, подоланні правового нігілізму у суб'єктів торговельної діяльності та формування у них високого рівня правової, зокрема, податкової, культури.

Адміністративна відповідальність за порушення порядку проведення розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги) виступає запорукою законності у системі господарських відносин та є умовою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Однак, слід зазначити, що адміністративні правопорушення, які містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення, характеризуються певною застарілістю у своїх положень і не відповідають сучасному етапу розвитку суспільних відносин та особливостям інформаційних технологій. Це свідчить про необхідність вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства з урахуванням тенденцій розвитку платіжних систем, а також підвищення відповідності застосованих засобів адміністративної відповідальності її меті.

Література:

1. *Шопіна І. М.* Щодо визначення поняття ефективності професійної діяльності слідчих ОВС України. *Право і безпека*. 2003. №3. С.160-164.
2. *Дрозд Ю. В.* Адміністративна відповідальність як правовий засіб (вид) адміністративного примусу. *Право і суспільство*. 2009. № 5. С. 54–59.
3. *Лунёв А. Е.* Воспитательное и правоохранительное значение

административной ответственности. Москва: Об-во «Знание» РСФСР, 1983. 40 с.

4. *Потапчик А. П.* Торговельна діяльність як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2009. №4. С. 186–188.



Кундельська Ірина Сергіївна,

студентка магістратури Академії адвокатури України

ПРИЙНЯТТЯ ПРОПОЗИЦІЇ, ОБІЦЯНКИ АБО ОДЕРЖАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ СЛУЖБОВОЮ ОСОБОЮ: ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ

Особам, зазначеним у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» [1], тобто уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняним до них особам, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Питання отримання неправомірної вигоди регулюється ст. 368 Кримінального кодексу України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою».

За останніми даними, які опубліковані на офіційному вебсайті Судової влади України в розділі «Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2018 рік» наявні результати розгляду кримінальних проваджень (справ) за окремими видами злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, категорії «службові злочини – ст. 364-370 КК України», зокрема зазначено, що перебувало в провадженні 6271 кримінальних проваджень, надійшло 3392 кримінальних проваджень (справ); кількість осіб, провадження щодо яких перебували в суді – 7791, у т.ч. за вчинення злочину у складі організованої групи або злочинної організації – 101 особа; розглянуто 2496 кримінальних проваджень (справ), із постановленням вироку – 1164; кількість потерпілих осіб: чоловіки – 31, жінки – 8; вік потерпілих осіб: від 18 років і старше – 39 осіб; кількість фізичних осіб, яким заподіяно шкоди здоров'ю – 2 особи, матеріальної та моральної шкоди – 37 особам; моральної та матеріальної шкоди заподіяно на 35311631 гривень, фізичним особам – 8563472 гривень. За судовими рішеннями, що набрали законної сили: кількість засуджених громадян України становить 760; кількість

виправданих осіб – 33. Кількість засуджених осіб, до яких застосовано покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк: до 2 років включно – 8 осіб, до 5 років включно – 22 особи, до 10 років включно – 1 особа; обмеження волі – 1 особа; арешт – 9 осіб; громадські роботи – 24 особи; штраф – 621 особа; інші міри покарання – 1 особа.

Додаткові покарання застосовувалися у вигляді конфіскації майна – до 9 осіб; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – до 329 особи; штраф – 17 осіб; позбавлення військового, спеціального звання, рангу або кваліфікаційного класу – 7 осіб. Кількість осіб, яких звільнено від покарання: з випробуванням становить 34; внаслідок акта амністії – 62 особи; з інших підстав – 5 осіб [2].

Таким чином, статистика свідчить про те, що кримінальні правопорушення вчиняються службовими особами з використанням наданої їм влади чи службового становища, не дивлячись на передбачену законом кримінальну відповідальність, що в результаті підриває соціальну справедливість, порушує конституційні права громадян та перешкоджає економічному розвитку суспільства. Відповідно, небезпека одержання неправомірної вигоди полягає у викривленні державним апаратом соціально-економічної політики держави, що відтак призводить до неможливості реалізовувати певну діяльність чесним громадянам та сприяє масовому залученню до неї представників злочинності [3, с. 88].

Для притягнення особи до кримінальної відповідальності за службовий злочин необхідно провести повне і всебічне дослідження обставин вчинення злочину, встановити всі ознаки складу злочину, з'ясувати службове становище, місце роботи, коло повноважень особи, обвинуваченої у вчиненні такого злочину, її поведінку до вчинення злочину, мотиви, мету і характер вчинених дій, їх зв'язок зі службовим становищем та наслідки, що настали в результаті таких дій. Зібрані докази мають бути ретельно перевірені під час судового розгляду, що є запорукою призначення покарання відповідно до вчиненого. Як свідчить практична діяльність правоохоронців, суб'єктами цих злочинів були у більшості випадків керівники середньої ланки державних, комунальних підприємств та організацій, працівники правоохоронних або контролюючих органів тощо. Це, як правило, особи, які вперше притягнуті до кримінальної відповідальності. Засуджені одержували хабарі в переважній більшості випадків у виді грошей як у національній валюті України, так і в іноземній (долари США).

З метою недопущення фактів корупційних проявів відповідно до статті 24 ЗУ «Про запобігання корупції», в першу чергу, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

відмовитися від пропозиції; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації. Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації. У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності. Предмети неправомірної вигоди зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Якщо ж службовою особою здійснюється від громадян вимагання грошових коштів або іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів необхідно негайно припинити спроби корупції і повідомити про такі спроби контактним особам з питань запобігання корупції – Служби Безпеки України, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції України, органів прокуратури, Національного агентства запобігання корупції, Державному бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, тощо.

В подальшому правоохоронними органами буде здійснюватися процесуальне закріплення доказів кримінально караній діяльності службової особи: проведення негласних слідчих (розшукових) дій, слідчих (розшукових) дій, зокрема таких як огляд, затримання уповноваженою службовою особою, проведення особистого обшуку під час затримання, тощо.

Отже, кримінальна відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди визначається законодавчими нормами, які закріплені у чинному Кримінальному кодексі України. Держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло та інше майно громадян.

Література:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2018 рік: Судова статистика. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/analit_tabl_2018.
3. *Жовтан П. В.* Документування як засіб забезпечення оперативними підрозділами доказування прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць*. 2014. № 4 (51). с. 87–93.
4. Кримінальний кодекс України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.



Куркова Ксенія Миколаївна,

*завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт
Науково-дослідного інституту публічного права,
кандидат юридичних наук, старший дослідник*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФІНАНСУВАННЯ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Створення умов для науково-технологічного розвитку держави потребує належного державного управління, забезпечення відповідно до приписів статті 54 Конституції України реального та дієвого сприяння розвитку науки.

В рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави» відзначається, що однією з найважливіших стратегічних цілей, які в сучасних умовах має ставити перед собою українське суспільство, є пошук можливостей та вжиття дієвих заходів, спрямованих на активізацію розвитку науково-технічного потенціалу, прискорення технологічного розвитку економіки нашої держави, підвищення її конкурентоспроможності та інноваційності. Без чіткої та прозорої законодавчої та нормативно-правової бази, ефективної інституційної системи її використання швидко втрачаються можливості належним чином розвивати наукові дослідження, оперативно впроваджувати їх результати, реагувати на світові науково-технологічні досягнення та ефективно використовувати їх у національних інтересах [1].

Відповідно до положень Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [2] рівень розвитку науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту громадян, їх духовного та інтелектуального зростання. Закон акцентує увагу на необхідності пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти. Іншими словами, науково-технічний потенціал держави є основою її економічної могутності. В свою чергу, ефективність науково-технічного потенціалу країни, його розвитку, залежить від державної політики, яка має ґрунтуватися на виваженій правовій основі, а відтак – полягає у забезпеченні чітких та прозорих принципів належного державного управління.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України дає підстави зробити такі висновки. Однією із головних причин загрозливого стану фінансування освіти і науки є практика необґрунтованого зменшення фінансування, яка набула системності і має безпосередній причинний зв'язок з порушенням принципів правової держави і верховенства права саме внаслідок дій законодавця.

В 2016 та 2017 роках на підставі законів про Державний бюджет України законодавець вніс зміни в Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», відповідно до яких було: порушено принцип незворотності дії в часі (не маючи особливих підстав для зменшення фінансування передбаченого законом, виходячи з наявних фінансових ресурсів); надано право застосовувати норми і положення зазначеного закону у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. Вчинення Кабінетом Міністрів України дій щодо визначення порядку та розмірів фінансування розвитку науково-технічного потенціалу є порушенням принципу розподілу державної влади, закріпленого у ст. 6 Конституції України (розмежування функцій гілок влади та недопущення їх привласнення однією з гілок влади), а отже, і самої системи стримувань і противаг. Таким чином неналежне фінансування науки має причинний зв'язок перш за все із порушенням принципу верховенства права саме з боку законодавця, який, не зважаючи на положення чинних законів про Державний бюджет, надає право Уряду застосовувати норми і положення Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» у порядку та розмірах, безпосередньо встановлених саме Урядом, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та бюджету Фонду соціального страхування України.

Обов'язок сприяння державою науково-технологічного розвитку не повинен порушуватися законодавцем, оскільки пріоритетом відповідно до вимог ст. 54 Конституції України є не фінансові можливості держави, а її обов'язок забезпечувати розвиток науково-технічного потенціалу.

Проблеми фінансування освіти і науки мають також безпосередній причинний зв'язок також із тим, що у складі функцій Конституційного суду України відсутня функція здійснення попереднього контролю проектів законодавчих актів, що знаходяться на розгляді парламенту.

Важливим аспектом належного державного управління є юридично прозоре та вичерпне оформлення на конституційному і законодавчому рівнях завдань, функцій, обов'язків і відповідальності державних органів, їх посадових осіб. Держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність, її численні обов'язки не підлягають коригуванню в залежності від її фінансових можливостей, а тому відповідно до статей 1, 3, 8 Конституції вона не має права: відмовлятися від взятих на себе фінансових зобов'язань, передбачених законами; посилаючись на фінансову неспроможність, відсутність грошових (фінансових) ресурсів.

Зазначена проблема на нашу думку збільшується внаслідок відсутності чітких процедурних правил (правил поведінки, які ґрунтуються на правових інститутах, якими є обов'язки і відповідальність) виконання будь-якої функції суб'єктами державного регулювання та управління у сфері наукової і науково-технічної діяльності.

Головний експерт групи «Освіта» В. Бахрушин слушно зазначає, що будь-які повноваження впливають з необхідності органу влади чи посадової особи за щось відповідати. Якщо немає відповідальності, то навіщо надавати повноваження [3].

Література:

1. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави»: схвалено Постановою Верховної Ради України від 11 лютого 2015 року № 182-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-19>
2. Про наукову і науково-технічну діяльність: закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 3. Ст. 25.
3. *Бахрушин В.* Складне народження нового закону про освіту URL: <http://osvita.ua/school/reform/48781/>





Кучерук Ніна Станіславівна,

провідний науковий співробітник

Національної школи суддів України, адвокат

ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

Однією з основних новацій конституційної судової реформи стало запровадження конституційної скарги. Попри те, що вказаний інститут існує в законодавстві України з 30 вересня 2016 року, на сьогодні його правове регулювання не можна визнати досконалим. Серед науковців та юристів-практиків виникає чимало питань щодо наділення правом на звернення з конституційною скаргою юридичних осіб публічного права, порядку її подання, виконання прийнятих за результатами її розгляду рішень тощо. Ці та інші питання розглядалися у працях таких вчених та практиків як В.С. Єгорова [8, с. 44-46], В.С. Лемак [9, с. 79-88], А.Ю. Олійник [10, с. 42-47], О.В. Петришин [9, с. 79-88], О.В. Негодченко [10, с. 42-47] тощо.

Конституція України гарантує кожному право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом [1, ст. 55]. Такі підстави визначені у статті 151-1 Основного Закону України, відповідно до якої Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України [1, ст. 151-1]. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано [1, ст. 151-1].

Зі змісту наведених правових норм випливає, що для звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою необхідно є одночасна наявність таких умов:

- прийняття стосовно заявника остаточного судового рішення;
- застосування у вказаному остаточному судовому рішенні закону України (а не підзаконного акту);
- суперечність такого закону (на думку скаржника) Конституції України;
- використання усіх інших національних засобів юридичного захисту.

Незважаючи на таке, на перший погляд, чітке конституційне визначення умов для подання конституційної скарги, правове регулювання вказаного інституту не є досконалим. Зокрема, не зовсім вдалими видається формулювання норми, за якою звернення з конституційною скаргою можливе лише у разі наявності остаточного судового рішення у справі та після використання

всіх національних засобів юридичного захисту. Очевидно, що у період з моменту ухвалення остаточного судового рішення у справі до прийняття рішення Конституційним Судом України за результатами розгляду конституційної скарги остаточне судове рішення може бути виконано. У свою чергу, виконання такого рішення унеможливує його подальший перегляд за виключними обставинами. Так, відповідно до пункту 1 частини 3 статті 320 Господарського процесуального кодексу України [3, ст. 320], пункту 1 частини 5 статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України [4, ст. 361], пункту 1 частини 3 статті 423 Цивільного процесуального кодексу України [6, ст. 423] підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане. Тобто, якщо судове рішення буде виконане, то відпаде необхідність звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України (отримання рішення щодо неконституційності закону), що робить відповідні норми неефективними.

Не вирішує вказану проблему і запровадження законодавцем «забезпечувального наказу», який може видавати Велика палата Конституційного Суду України для забезпечення конституційної скарги. По-перше, забезпечувальний наказ може видаватися лише у виняткових випадках. При цьому переліку таких випадків законодавець не наводить. По-друге, підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення. Однак поняття «незворотні наслідки» також залишається оціночним, оскільки законодавство не містить ні його дефініції, ні критеріїв для визначення.

Не можна залишити поза увагою питання суб'єктів права на конституційну скаргу. На сьогодні аналіз чинного законодавства у цій сфері свідчить про наявність внутрішньої неузгодженості Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» (надалі – Закон № 2136-VIII). Так, попри те, що Конституція України наділяє правом на звернення з конституційною скаргою кожен особу, законодавець у Законі № 2136-VIII зводить перелік таких осіб. Зокрема, відповідно до частини 1 статті 56 Закону № 2136-VIII [5, ст. 56] до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права. Крім того, з встановлених статтею 55 Закону № 2136-VIII вимог до конституційної скарги можна дійти висновку, що таким правом спеціальний закон також не наділяє осіб без статусу юридичної особи (наприклад, громадські об'єднання, які не є юридичними особами).

Також не можна визнати узгодженим з Конституцією України положення пункту 6 частини 2 статті 55 Закону № 2136-VIII, відповідно до якого

у конституційній скарзі повинні зазначатися обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону [5, ст. 55]. По-перше, Основний Закон України таких вимог (щодо зазначення порушення прав людини) не встановлює. Слід визнати, що в деяких іноземних державах наявність порушення права особи є необхідною умовою для звернення з конституційною скаргою. Однак така умова визначена на конституційному рівні (наприклад, у статті 79 Конституції Республіки Польща [7, ст. 79]). Натомість Конституція України такої підстави для подання конституційної скарги як наявність порушення прав людини не передбачає. Як зазначалося, Основний Закон пов'язує можливість подання конституційної скарги лише з суперечністю застосованого в судовій справі закону Конституції України. По-друге, незрозумілою є логіка законодавця при встановленні необхідності обґрунтування порушень прав людини у конституційних скаргах юридичних осіб. Натомість незазначення такого обґрунтування може бути підставою для відмови у відкритті конституційного провадження відповідно до статті 62 Закону № 2136-VIII [4, ст. 62].

Одним з важливих питань є визначення предмету конституційної скарги. На даний час конституційна скарга може подаватися лише з питань відповідності Конституції України законів України. Однак видається доцільним закріплення положення щодо внесення конституційної скарги не тільки щодо законів, але і інших актів (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо), адже рішення може бути прийнято не лише на основі норм закону, але і інших нормативно-правових актів.

У даному контексті слід зазначити, що запровадивши конституційну скаргу, законодавець одночасно позбавив громадян права звертатись за офіційним тлумаченням як Конституції, так і інших законів. Так, до внесення відповідних змін до Конституції України Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [2] кожний мав за визначених законом підстав можливість звернутись за офіційним тлумаченням Конституції та інших законів України до Конституційного Суду України. І хоча такі зміни (щодо скасування права кожного на звернення за офіційним тлумаченням законів) визнані Конституційним Судом України конституційними, очевидно, що вони не відповідають статті 22 Конституції України, яка забороняє звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод. При цьому інститут конституційної скарги не замінює інституту офіційного тлумачення законів за зверненнями громадян, адже стосується лише питання їх конституційності, а не тлумачення.

Підсумовуючи наведене, можна зробити висновки, що законодавче звуження кола суб'єктів звернення з конституційною скаргою, встановлення додаткових (не передбачених Конституцією України) умов для її подання,

запровадження оціночних понять («незворотні наслідки», «виняткові випадки») не сприяє доступу осіб до конституційного правосуддя. Крім того, обов'язкова наявність остаточного судового рішення як передумови для подання конституційної скарги у сукупності з відсутністю дієвого механізму винесення забезпечувального наказу ставить під сумнів ефективність вказаного конституційного інституту у системі захисту прав особи. Подолати зазначені проблеми можна шляхом внесення відповідних змін до конституційного законодавства (зокрема, в частині розширення суб'єктів звернення, удосконалення вимог до конституційної скарги тощо) та процесуальних кодексів (щодо можливості перегляду судових рішень у разі їх виконання).

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
3. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
5. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawne regulujące funkcjonowanie Sejmu*. URL : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
8. Єгорова В.С. Конституційна скарга в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2018. № 31. С. 44-46.
9. Лемак В.С., Петришин О.В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження. *Вісник національної академії правових наук України*. 2017. № 2 (89). С. 79-88
10. Олійник А.Ю., Негодченко О.В. Право фізичної особи на конституційну скаргу в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 42-47.



Кучук Андрій Миколайович,

*доцент кафедри права та методики викладання правознавства
Сумського державного педагогічного університету імені А.С.Макаренка,
доктор юридичних наук, доцент*

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ЗАСАДА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ОСНОВИ РОЗУМІННЯ

З часу виникнення людство прагнуло до покращення свого життя. З'являлись різноманітні, зокрема й утопічні, ідеї, частина з яких концептуально оформилась у вчення про справедливість. Людство навіть створило символ справедливості – богиню правосуддя Феміду. Справедливий устрій в державі, справедливе відношення до громадян, справедливість у відносинах між людьми – ось ті принципи, впровадження яких в суспільне життя сприяло б утвердженню ідеалу людського співіснування.

Однак, суспільство «не стоїть на місці», а поступово розвивається, удосконалюється, як в економічному, так і в моральному аспектах. Проте, за час свого існування суспільство усвідомило положення про те, що люди з самого початку народжуються нерівними (в соціальному аспекті), «недосконалість» людської психіки призводить до того, що одних людей ми сприймаємо як «гарних», інших – «поганими», якщо хтось вчинив «не по закону» – він антиморальна людина, а якщо таке ж робимо ми – то «нічого страшного». За таких обставин дещо нівелюється ідея справедливості: ми хочемо, щоб до нас відносились справедливо, а самі відносимось до інших як нам краще. Однак, споконвічна ідея не може просто так зникнути, адже саме в ній відображені найкращі прагнення людини, її ідеал. Тому ця ідея трансформувалась в іншу.

Реальне покращення свого життя сучасна людина пов'язує, перш за все, з ефективним законодавством, з дією у суспільстві норм права. Саме тому найкращою є та держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права. При цьому означений принцип і є трансформованим принципом справедливості, який адаптовано до сучасних умов розвитку громадянського суспільства і правової держави.

Доктрина верховенства права є одним з важливих європейських надбань. Можна стверджувати, що з кінця ХХ століття вона визначає напрям розвитку держав, міжнародної спільноти. Українська держава також прагне втілювати у життя її положення, проголосивши це у ст. 8 Конституції: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». Не зважаючи на відсутність єдиної узгодженої дефініції поняття «верховенство права», навіть перекладу «Rule of Law» (в перекладі зустрічається і верховенство права, і панування права, і верховенство закону та ін.), західна культура виробила низку положень, які складають зміст Rule of Law.

Одними з складових верховенства права є правова визначеність, необхідність дотримання органами публічної влади прав людини, які і визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Відтак, загальні, формально визначені правила поведінки, які приймаються (санкціонуються) державою і нею ж охороняються, складають систему законодавства, яке повинно відповідати «якості закону», тобто принципу верховенства права. На це прямо вказано у рішенні ЄСПЛ у справі «Волохи проти України» (*Volokhy v. Ukraine*) (і в деяких інших рішеннях у справах проти України): «Суд завжди дотримувався думки, що словосполучення «згідно із законом» не просто відсилає до національного законодавства, а й пов'язане з вимогою якості «закону», тобто вимогою дотримання принципу «верховенства права», про що прямо говориться у преамбулі Конвенції... Отже, цей вислів означає – і це впливає з предмета і мети статті 8, – що в національному законодавстві має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання державних органів у права, гарантовані пунктом 1...» [1].

Таким чином, не будь-який закон (як нормативно-правовий акт, який має вищу юридичну силу) має імплементуватися (згадаю закони нацистської Німеччини за діяльність з реалізації яких понесли юридичну відповідальність лідери націонал-соціалістичної держави), а лише той, який відповідає принципу верховенства права.

За таких умов юридична практика в Україні має виходити з постулату нетотожності права і закону, неправильності розуміння права як прескриптивних текстів, превалювання не закону, а права. Однак, для цього необхідно розуміти: а що собою являє право. І тут я не можу не вказати, що і до сьогодні не тільки вітчизняною, але і світовою правовою думкою не знайдено відповіді на це питання (хоча правильно було б зазначити, що у межах різних культурах вироблено власне розуміння того, що є правом). Вказане дозволяє говорити про актуальність теми розуміння права.

Проголосивши принцип верховенства права і визнавши основною цінністю людину, передбачивши у Конституції «невичерпність прав і свобод людини і громадянина», не можна визначати право через «систему норм (правил поведінки) і принципів, встановлених або визнаних державою як регулятори суспільних відносин, які формально закріплюють міру свободи, рівності та справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечуються всіма заходами легального державного впливу аж до примусу» [2, с. 216], при цьому правотворчість розуміти як правову форму діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язану із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм [2, с. 293]. Цілком закономірно, що у наведених визначеннях є логічна (і більш того, концептуальна) помилка, адже, якщо «творенням» права займається не

лише держава, а й громадянське суспільство, то визначення права не можна зводити лише до результатів діяльності одного суб'єкта – держави.

Радянські ж вчені замість перекладу «верховенство права» або «панування права» перекладали як «верховенство закону», що пов'язане із пануванням у СРСР відповідної ідеології. Якби перекладалось як «верховенство права», то для радянської науки треба було б визначати право не через закон, не «возводити на п'єдестал» законність, верховенство закону, а зважати на права людини і т.д., а це є неприйнятним для авторитарного/ тоталітарного режиму. Як наслідок, і сьогодні маємо «верховенство закону», «верховенство правового закону» і т.п.

Право і закон – різні правові явища й в правовій державі їх чітко розмежовують, а відтак в правовій державі панує право, а не закон, навіть якщо він правовий. Зауважу, Венеційська комісія у доповіді, присвяченій питанню верховенства права, вказує, що виходячи з різних визначень верховенства права, заснованих на різних системах права і держави, можна прийти до консенсусу щодо необхідних елементів верховенства права, а також «Rechtsstaat», які мають не тільки формальне, але також і матеріальне значення. До них відносяться: (1) законність, зокрема прозорість, підзвітність і демократичний порядок ухвалення законів. (2) Правова визначеність. (3) Заборона свавілля. (4) Доступ до правосуддя. (5) Дотримання прав людини. (6) Недискримінація і рівність перед законом» [3].

Ні верховенство права не може бути реалізоване, ні правова держава не може бути розбудована у суспільстві, в якому превалує легізм. Ототожнення права і закону, називання закону правом може мати трагічні наслідки. Згадаємо історію Китаю. «Життя громадян перетворилося на павутину з заборон і постанов. Регламентувалося все: кількість страв, які можна подавати до сімейного столу, колір суконь, форма зачісок, товщина циновок і висота лавок, форма дерев у дворі, частота провітрювання житлових приміщень і число поклонів, які належить вчинити перед початком посіву. Всі сільськогосподарські роботи проводилися під наглядом чиновників, які розпоряджалися термінами і видами посадок, скуповували більшу частину вирощеного зерна за фіксованою сміховинною ставкою і накладали на п'ятірки, десятки і сотні покарання, якщо був неврожай» [4].

Таким чином, не можна ототожнювати закон з правом. Перший є лише прескриптивним текстом, який може не відображати суспільні відносини, не реалізовуватися у соціальній поведінці, відтак не бути нормою (як зазначалося вище «передусім, правова норма є там і тоді, де і коли її демонструє соціальна практика. Оскільки офіційний текст може мати будь-який зміст, то наявність тексту про правову норму, не рівнозначна наявності самої норми. Офіційний текст не має магічну силу, і з його допомогою не можна, подібно до заклинання, породжувати соціальні явища, які поки ще не існують» [5], хоча

і має текстову форму вираження. Право ж, є доволі складним феноменом. Тому верховенство права не може і не повинно зводитись до верховенства закону.

Література:

1. Case of Volokhy v. Ukraine, Application №23543/02 Council of Europe: European Court of Human Rights, 2 November 2006, available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77837>.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
3. Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). available at: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>.
4. Вологжанин М. Из Китая с ужасом. URL.: m.maximonline.ru/longreads/get-smart/_article/shinese-totalitarianism.
5. Четвернин В. А. Яковлев А. В. Институциональная теория права. URL.: teoria-prava.hse.ru/files/institution.pdf.



Лазарева Катерина Василівна,

студентка 3-го курсу юридичного факультету

Хмельницького університету управління і права імені Леоніда Юзькова

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

На сьогодні інформація має доволі великий вплив на функціонування різноманітних соціальних систем як на міжнародному рівні, так і загальнодержавному. З огляду на це, інформаційне забезпечення є невід'ємною частиною таких процесів як: гідне виконання функцій, які покладені на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, а також захист прав та законних інтересів громадян. Внаслідок розвитку суспільних і виробничих відносин виникає низка питань, зокрема, щодо поширення та використання інформаційних технологій в роботі органів публічної влади, появи нових методів інформаційного забезпечення діяльності таких органів та інші питання, вирішення яких зумовлює підвищення рівня та продуктивності їх роботи.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію», інформація – це будь-які відомості та / або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 200 Цивільного Кодексу України, інформацією є документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі [2].

Тобто, чіткого тлумачення вказаного поняття в законодавстві не існує. Проте, розуміємо, що законодавець визначає інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування як один із основних об'єктів інформаційних взаємовідносин у суспільстві та державі, а обов'язок цих органів інформувати про свою діяльність і прийняті рішення – як гарантію права на інформацію.

Під інформаційним забезпеченням Коваль Р.В., розуміє діяльність щодо формування цілеспрямованої суспільної й індивідуальної свідомості суб'єктів суспільних відносин щодо управління у конкретній сфері суспільних відносин [3].

Іншого погляду дотримується Петренко С. М., який вважає, що інформаційне забезпечення управління – це сукупність реалізованих рішень щодо обсягів інформації, її якісного та кількісного складу, розміщення і форм організації. При цьому метою інформаційного забезпечення є своєчасне подання необхідної та достатньої інформації щодо діяльності органів публічної влади [4].

Тобто, можемо сказати, що інформаційне забезпечення органів державної влади – це певна система концепцій, методів і засобів, що призначені для забезпечення інформацією людей, які нею користуються. Інформацію тут слід розуміти як деякий комплекс різноманітних повідомлень, відомостей, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини тощо. Зібрані, систематизовані і перетворені в придатну для використання форму відомості відіграють в управлінні важливу роль.

На мою думку, інформаційна політика органів публічної влади має відповідати таким принципам як: достовірність, актуальність, повнота, компетентність (фаховість), відповідність форми подання змістові, загальнодоступність, адресність, системність, постійність тощо.

Значну роль у забезпеченні інформацією відіграють такі функції як:

- інформативна функція – забезпечує проінформованість суб'єктів органів державної влади відповідно їх завдань, функцій, повноважень, інтересів;
- організаційна функція – зумовлює скоординованість дій всіх учасників інформаційних відносин;
- управлінська функція – регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, база для підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням тощо;
- комунікативна функція – встановлення зв'язків взаємозалежності у здійсненні завдань і функцій, що поєднують інтереси усіх суб'єктів інформаційного процесу.

В сучасних умовах застосування таких принципів та функцій є вкрай необхідним, адже вони є основою у комплексному використанні модернізованих форм і методів інформаційно-документального забезпечення діяльності органів державного управління.

Розуміємо, що, насамперед, багато уваги приділяється новітнім інформаційним технологіям для підтримки прийняття рішень з метою забезпечення ефективного функціонування органів публічної влади. Адже, звичайні загальноприйняті засоби отримання інформації (листи й повідомлення громадян, громадських та державних організацій, повідомлення преси та радіо), в наш час, є недостатніми.

Інформаційне забезпечення усіх рівнів користувачів, в тому числі і державного, в Україні зумовило виникнення цілої низки наукових установ, що займаються формуванням систем електронних ресурсів та різних напрямків інтелектуальної інформації і засобів доступу до них. Незважаючи на позитивний розвиток електронних інформаційних ресурсів, невирішеними проблемами залишаються відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів, складність доступу, значне дублювання інформації, тощо.

Одним із шляхів удосконалення електронного інформаційного забезпечення є розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні». У концепції [5] чітко прописані цілі, зокрема: щодо модернізації публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно – комунікаційних технологій; модернізації державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій та управління розвитком електронного урядування.

Задля забезпечення відкритості влади існує доволі важливий інструмент – засоби масової інформації (ЗМІ), які є посередником між державою та суспільством. Від якості функціонування ЗМІ значним чином залежить достовірність висвітленої інформації, реальний рівень відкритості влади тощо. На сьогодні, надання інформації громадянам, згідно чинного законодавства, здійснюється прес-центрами органів публічної влади через оприлюднення прес-релізів, повідомлень про заходи органів публічної влади, проведення прес-конференцій та брифінгів, встановлення постійного контакту із засобами масової інформації тощо.

Підсумовуючи все вищенаведене, можемо сказати, що інформація є доволі важливим аспектом у системі «держава – суспільство». Така комунікація буде ефективною лише за чітко налагодженого інформаційного забезпечення, яке здійснюється в процесі управління. Важливо, аби інформація відповідала певним критеріям, була чіткою та достовірною. Застосування сучасних технологій та модернізація державного управління дає змогу органам публічної влади оперативніше реагувати на виникнення управлінських

проблем, приймати обґрунтовані рішення щодо їх усунення і контролювати їх виконання.

Література:

1. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 р. 2657-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Коваль Р. А. Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади в умовах глобалізації на регіональному рівні. *Вісник НУЦЗ України*. 2014. Вип. 1. С.103-111.
4. Петренко С. М. Інформаційне забезпечення внутрішнього контролю господарських систем: монографія. Донецьк : Дон НУЕТ, 2007. 290 с.
5. Про схвалення концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.17 р. № 649. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/649-2017-p>



Левченко Діана Сергіївна,

аспірант Науково-дослідного інституту публічного права

СУЧАСНІ ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ В УКРАЇНІ

Конструктивна співпраця влади із громадськими інституціями забезпечить дотримання демократичних засад у будь-якому суспільстві. На міжнародній арені вже закріплено, що лише цілісна взаємодія органів влади та громадськості скоординує державу на реальне забезпечення інтересів суспільства, що є, відповідно, її основною функцією.

В Україні і донині складна ситуація із функціонуванням громадськості в механізмі держави. Влада в Україні намагається всебічно контролювати участь громадськості у публічному адмініструванні, тиснучи на громадську ініціативу. Неправомірний вплив органів державної влади (особливо виконавчої) на діяльність громадськості зумовлює недотримання багатьох принципів функціонування громадянського суспільства, а особливо принципу незалежності громадськості у своїй діяльності.

Для підвищення ефективності участі громадськості у вирішенні державно-управлінських питань, необхідно комплексно визначити та розкрити принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні, а також відобразити сучасні проблеми недотримання цих засад в українському суспільстві.

Принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. В системі публічного адміністрування принципи – основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [1, с. 10].

Ми вважаємо, що в сучасному публічному адмініструванні громадськість повинна брати участь з дотриманням таких принципів:

- незалежності (громадськість не повинна піддаватися жодному незаконному тиску з боку органів влади; громадськість є вільною, самостійною та незалежною структурою держави, з гарантованим правом участі у її функціонуванні);

- відповідальності (до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері публічного управління можуть бути притягнені як суб'єкти громадськості, так і органи влади, які не виконують або неналежно виконують повноваження щодо забезпечення доступу громадськості до публічного адміністрування або за здійснення незаконного впливу у цій сфері);

- прозорості (на ідеї «максимальної прозорості» будується весь механізм участі громадськості в публічному адмініструванні, оскільки, діяльність органів влади повинна бути відкритою для суспільства, відповідно громадськість реагує на надану владою відкриту інформацію та приймає участь в адмініструванні);

- доступності (цей принцип полягає у тому, що держава повинна забезпечити доступ громадськості до публічного адміністрування, в певних законних межах для створення партнерських взаємовідносин);

- ефективності (діяльність громадськості завжди повинна бути спрямована на досягнення позитивного результату для суспільства, при цьому, взаємодіючи з органами влади та здійснюючи реальний вплив на суспільні відносини);

- інклюзивності (держава повинна формувати, вдосконалювати та використовувати механізм залучення громадян до участі у публічному адмініструванні);

- звітності (як органи влади, так і громадські організації повинні повідомляти суспільство про результати діяльності у публічному адмініструванні);

- взаємодії (держава та громадськість повинні розвивати свої взаємовідносини, використовуючи різні способи – комунікація, діалог, що

в цілому забезпечують розвиток партнерських відносин між владою та громадськістю).

В Україні існують проблеми при дотриманні кожного з вищевказаного принципу, при чому, такий принцип як інклюзивності майже не сформованих та погано функціонує в вітчизняному публічному адмініструванні.

Таким чином, принципи участі громадськості в публічному адмініструванні – це основні засади формування, функціонування та впливу громадськості в публічному адмініструванні, що включають в себе особливості відносин між органами влади, та існують для оптимального та ефективного функціонування механізму публічного адміністрування і задоволення усіх інтересів суспільства.

Література:

1. *Чернов С.І.* Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання). Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.



Лежнєва Тетяна Миколаївна,

*доцент кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля,
кандидат юридичних наук, доцент*

Черноп'ятов Станіслав Володимирович,

*доцент кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля,
кандидат юридичних наук*

ПОПЕРЕДНЯ ПЕРЕВІРКА ЗВЕРНЕНЬ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА ЇХ ПОВЕРНЕННЯ

До постановки питання. Із самого початку існування конституційного судочинства в незалежній Україні в межах конституційного провадження у Конституційному Суді України (далі – Суд) існував інститут попередньої перевірки звернень (під зверненнями тут і далі розуміємо всі форми звернення до суду, за якими може бути відкрито конституційне провадження) до Суду (далі – **Перевірка**). Суть цього інституту полягає у позасудовій первинній перевірці звернень Секретаріатом Суду (далі – **Секретаріат**), які у разі їх невідповідності визначеним вимогам повертаються особам, які подали такі звернення (далі – **заявники**) із повідомленням про невідповідність звернення. Основними елементами цього інституту, принаймні тими, що цікавлять нас в межах цього дослідження, є: 1) об'єкт перевірки; 2) предмет перевірки; 3) наслідки встановленої перевіркою невідповідності звернень;

4) суб'єкт прийняття рішень за результатами перевірки; 5) наслідки повернення звернень; 6) можливість оскарження такого повернення.

У зв'язку із існуванням інституту Перевірки постає питання про його відповідність сутності судочинства та конституційного судочинства в цілому, стандартам і засадам судочинства і процесуальної діяльності. Актуальності додає масовість практики повернення звернень за результатами Перевірки. Наприклад, із 690 конституційних скарг, що надійшли до Суду протягом 2018 року, 38% за формою відповідали вимогам Закону, а 62% було повернуто [1, с. 33].

До історії питання. Серед перелічених елементів Перевірки незмінним завжди лишалися лише наслідки встановленої перевіркою невідповідності звернень – їх повернення заявникам. В іншому ж спостерігаємо помітну і тенденційну динаміку розвитку інституту Перевірки.

До реформи конституційного судочинства Перевірка здійснювалася виключно на підставі положень Регламенту Суду від 05.03.1997 року [2] (далі – **Регламент 1997**). Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 № 422/96-ВР [3] (далі – **Закон 1996**) відповідних норм не містив. Регламент 1997 в первісній редакції (параграфи 10, 11 Глави III Розділу II) передбачав Перевірку наступному вигляді: 1) об'єкт – конституційні подання та конституційні звернення; 2) предмет – відповідність вимогам ст. 39 і ст. 42 Закону 1996; 3) суб'єкт перевірки – відповідні структурні підрозділи Секретаріату; 4) суб'єкт прийняття рішення – керівник Секретаріату; 5) заявник мав право оспорити повідомлення про невідповідність звернення. В такому разі питання передавалося судді Суду для перевірки обґрунтованості рішення, прийнятого керівником Секретаріату.

Регламент 1997 в редакції 26.11.2003 року передбачав: 1) розширений предмет Перевірки – відповідність вимогам статей 13, 14, 38, 39, 40, 41, 42, 43 Закону 1996; 2) суб'єкт прийняття рішення – керівник відповідного підрозділу Секретаріату; 3) у випадку незгоди заявника із повідомлення про невідповідність звернення питання вирішувалося вже керівником Секретаріату.

Регламент 1997 в редакції 14.10.2008 року передбачав, що у випадку незгоди заявника із повідомлення про невідповідність звернення питання вирішується керівником Секретаріату його заступником.

Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII [4] (далі – **Закон 2017**) вже прямо передбачає Перевірку (ч.ч. 2, 3 ст. 57). Крім того, питання врегульоване новим Регламентом Суду від 22.02.2018 року [5] (далі – **Регламент 2018**) (параграфи 39, 40 Глави 4 Розділу II). Чинна модель попередньої перевірки передбачає: 1) об'єкт перевірки – конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга; однак поверненню за результатами перевірки підлягають лише конституційні

скарги; 2) предмет перевірки – «відповідність за формою» вимогам Закону 2017; 3) суб'єкт прийняття негативного рішення за результатами перевірки – керівник Секретаріату. При цьому можливості «оскарження» повернення скарги ні Закон 2017, ні Регламент 2018 не передбачають.

Таким чином, можна зробити висновки, щодо тенденцій розвитку інституту Перевірки: 1) зниження рівня суб'єкта, який приймає рішення за результатами Перевірки; 2) поступове позбавлення права оскаржити повернення звернення у межах того ж конституційного провадження.

Проблемні питання Перевірки. Суб'єкт перевірки. Найпершим недоліком Перевірки є її здійснення не Судом чи окремим суддею Суду, а працівниками Секретаріату. Сучасним цивілістичним процесам так само відома перевірка (позовної) заяви, яка здійснюється перед прийняттям рішення про відкриття провадження (інститут залишення заяви без руху, повернення заяви). Однак така перевірка завжди здійснюється судом, і рішення за її результатами приймає суд. Очевидною причиною цього є те, що залишення заяви без руху або її повернення за своєю природою є процесуальним рішенням, оскільки має процесуальні наслідки – неможливість розвитку процесуальних відносин шляхом відкриття провадження у справі. А отже прийняття такого рішення за своєю природою є формою реалізації судової влади.

Відповідно до Конституції України, «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються» (ч.ч. 1, 2 ст. 124). Перевірка у сьогоднішньому її вигляді грубо суперечить цьому конституційному припису. Звичайно, на це можна заперечити в дусі формальної та організаційно-правової відокремленості Суду від системи судоустрою України. Однак навряд чи така відокремленість може виправдати відверте перекладання функцій Суду на несудові органи (посадові особи). І навряд чи посилення на таку відокремленість можуть пояснити, чому у конституційному судочинстві дозволяється не враховувати такі стандарти правосуддя, які є очевидними та безспірними у цивілістичних процесах. Тим більше що конституційна скарга у сьогоднішньому її вигляді є логічним продовженням намагань фізичних та юридичних осіб захистити свої права та інтереси у цивілістичних процесах. Так само Перевірка не відповідає тим засадам діяльності саме Суду, які встановлені Конституцією України та Законом 2017 – верховенства права, незалежності, колегіальності, повного і всебічного розгляду справ.

Вже виходячи із цього слід було б докорінно переглянути інститут Перевірки, повністю скасувавши її та перенісши її функції на стадію відкриття провадження, або принаймні залучити до Перевірки та прийняття рішень зі її результатами Суд (суддів Суду). Однак ми зупинимося на ще деяких недоліках Перевірки в чинному її вигляді.

Предмет Перевірки. Предметом Перевірки наразі визначено відповідність звернень за формою вимогам Закону 2017. Очевидно, що необхідно розмежовувати форму і зміст звернення. Єдиною вимогою Закону 2017, що стосується форми звернень, є письмова форма звернення. В свою чергу, Секретаріат розширено тлумачить свої повноваження і перевіряє зміст звернень. Так само роблять і суди, розглядаючи позови про визнання дій керівника Секретаріату протиправними.

Так, наприклад, Керівник Секретаріату обґрунтував повернення конституційної скарги тим, що вона за формою не відповідає вимогам Закону, зокрема, в ній мають бути зазначені конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України, обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону. Адміністративні суди першої та апеляційної інстанції дійшли до висновку, що ч. 2 ст. 55 Закону 2017 встановлює вимоги щодо форми конституційної скарги [6]. Хоча, очевидно, що вона містить вимоги щодо змісту конституційної скарги.

Нерівність суб'єктів права на звернення до Суду. Чинне законодавство передбачає повернення лише конституційних скарг (тобто, форм звернення фізичних та юридичних осіб). В свою чергу, повернення конституційного подання Президента України, народних депутатів України, Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і конституційного звернення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України – не передбачено. Це є явним порушенням принципу рівності та верховенства права і дискримінує фізичних осіб та юридичних осіб як суб'єктів конституційного провадження.

Висновки. Для вирішення описаної проблеми вбачається за доцільне: 1) віднести всі без виключення процесуальні дії до відкриття конституційного провадження до виключних повноважень Суду (суддів Суду); 2) передбачити Перевірку всіх видів звернень до Суду; 3) передбачити щодо інституту Перевірки дієві механізми контролю та оскарження; 4) привести практику Перевірки у відповідність із встановленим Законом 2017 та Регламентом 2018 предметом Перевірки.

Література:

1. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік, затверджена Постановою Конституційного Суду України від 06.06.2019 р. № 22-п/2019. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/dopovid_2018.pdf

2. Регламент Конституційного Суду України, затверджений рішенням Конституційного Суду України від 05.03.1997 р. № 2-з. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001z710-97/>
3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>
5. Про Регламент Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України від 22.02. 2018 р. № 1-пс/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18>
6. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 11.04.2018 р. у справі № 826/15543/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73346099>



Литвиненко Ірина Леонідівна,

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

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД

Наявність на рівні місцевого самоврядування різних за своєю природою та будовою органів обумовлено потребою поєднання принципів представництва та професійності. Адже з одного боку, ради – це депутати, які фактично працюють на громадських засадах і рівень їх професійної підготовки є дуже різним. З іншого боку, ті ж ради мають забезпечити ефективне управління місцевими справами. На нашу думку, злагоджене функціонування і представницьких, і виконавчих органів у сфері місцевого самоврядування як раз і дозволяє оптимально реалізувати і ідею представництва, і вимогу професіоналізму та є оптимальним способом управління місцевими справами.

Разом з тим, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] передбачає наявність виконавчих органів лише сільських, селищних, міських рад. Протягом вже багатьох років точаться дискусії з приводу необхідності створення виконавчих органів і в структурі районних та обласних рад. Відкритим лишається питання щодо визначення їх природи, ролі та значення в системі місцевого самоврядування.

Означена проблема знову актуалізувалась після чергової хвиля пропозицій щодо реформування територіальної організації влади в Україні. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598, внесений до Верховної Ради України 13.12.2019 року [2], базуючись на досвіді попередніх напрацювань, передбачає необхідність створення виконавчих органів районними (за проектом – окружними) та обласними радами. І така ідея дійсно має переконливі аргументи.

Європейська хартія місцевого самоврядування [3] не робить винятків в залежності від рівня місцевого самоврядування чи наявності на відповідному рівні інших структур публічної влади. Необхідність створення поряд з представницьким органом також виконавчих зумовлена складністю управління, неможливістю забезпечення ефективності управління лише представницьким органом.

На відміну від Хартії, чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» позбавляє обласні та районні ради можливості мати власні виконавчі органи, закріплюючи функції останніх за відповідними обласними та районними державними адміністраціями. Така ситуація, безперечно, є аномальною. Вже багато років така конгломерація місцевих самоврядних та державних органів влади порушує принципи самостійності і незалежності місцевого самоврядування, з одного боку, та централізації державної влади з іншого.

Відсутність виконавчих органів в обласних та районних радах зводить нанівець поняття місцевого самоврядування, змушує ради створювати інші структурні підрозділи, які зможуть забезпечити їх самостійну і ефективну діяльність, це, зокрема, і президії рад, і виконавчий апарат. Проте, це структури, на які покладається забезпечення роботи відповідної ради, а не виконання її рішень. Тому черговий раз і постало питання про формування повноцінного самоврядування на районному (окружному) та обласному рівнях.

Проте аналіз внесених пропозицій свідчить, що виконавчі органи рад громад (сільських, селищних, міських) та виконавчі органи окружних та обласних рад будуть мати різну природу. Виконавчі органи ради громади формуються радою за пропозицією голови громади, якій їх і очолює та керує їх роботою. Сильна позиція голови, який обирається безпосередньо громадою, забезпечує і певну умовну автономність виконавчих органів цієї ради. Крім того зберігається розуміння того, що це розгалужена система органів, які покликані здійснювати управління в різноманітних сферах життєдіяльності громади.

В свою чергу виконавчі органи окружних та обласних рад пропонується визначити як виконавчі комітети цих рад. Безпосередньо окружна, обласна рада «призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради і за його

поданням формує склад цього органу» [2]. Зі змісту пропонуваніх змін до Конституції України важко зробити висновок, які вимоги мають висуватись до кандидатури на посаду голови виконавчого комітету окружної, обласної ради, чи має це бути депутат відповідної ради чи будь-яка інша особа тощо. Але в будь-якому випадку, на відміну від виконавчих органів ради громади, виконавчий комітет окружної чи обласної ради буде позбавлений того рівня відносної самостійності, яким сьогодні володіють виконавчі органи місцевих рад з огляду на те, що їх очолює посадова особа, обрана безпосередньо територіальною громадою.

Викликає ряд питань і те, які власне функції та повноваження має здійснювати виконавчий комітет окружної, обласної ради. Адже, звертає на себе увагу той факт, що згідно змін, які пропонується внести в ст. 118 Конституції України, «виконавчу владу в округах і областях, містах Києві та Севастополі здійснюють префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади» [2]. Можна зробити висновок, що діяльність виконавчого комітету окружної, обласної ради переважно буде пов'язана із забезпеченням діяльності самої ради, а не здійсненням галузевих повноважень. Також на виконавчий комітет буде покладено і виконання рішень ради. Проте, в цілому статус пропонуваніх виконавчих комітетів буде більше наближений до існуючих сьогодні апаратів районних, обласних рад, ніж до виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Фактично пропонувані виконавчі комітети окружних та обласних рад не підпадають під класичне розуміння виконавчих органів місцевих рад. Так, згідно ст. 1 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються ... для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами [1]. Зрозуміло, що після внесення змін до Конституції України має бути прийнятий і новий закон про місцеве самоврядування. Але в поняття «виконавчих органів» традиційно вкладалось розуміння органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції на підставі владних повноважень. Власне і повноваження цих органів згідно Глави 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» поділяються за галузевим принципом та реалізуються в різних сферах: соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури тощо. Пропонуваний виконавчий комітет окружної чи обласної ради таких галузевих повноважень здійснювати не буде, оскільки, як вже зазначалось, це буде покладено на територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Варто згадати власне і те розуміння, яке сьогодні вкладається в поняття «виконавчого комітету» місцевої ради. Виконавчий комітет є колегіальним органом загальної компетенції та організаційною формою роботи місцевої

ради, за допомогою якої забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень ради у виконавчо-розпорядчій сфері. Основною метою створення такого органу є необхідність колегіального та професійного вирішення питань усіх галузей виконавчої діяльності. Це орган, на який, відповідно до ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладається координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади [1]. Зі змісту пропонування до Конституції України змін випливає, що створення відділів, управлінь та інших виконавчих органів обласних, окружних рад не передбачається, тому до кінця не зрозумілою лишається поки що і та роль, яку мають виконувати виконавчі комітети цих рад.

Ще один момент, який звертає на себе увагу. На рівні області, округу передбачається функціонування декількох посадових осіб, наділених владними повноваженнями. Так, згідно пропонування змін «окружна, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову окружної ради, голову обласної ради» (терміном на один рік за принципом ротації), «окружна, обласна рада призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради» (не вказано на який термін, але напевно на строк повноважень ради). На цьому ж рівні округу і області діє префект як представник держави. Безумовно, це не може не потягнути певної конкуренції між означеними посадовими особами. Особливо це стосується розмежування повноважень між головою окружної, обласної ради та головою виконавчого комітету цієї ради.

Беззаперечно, зміни до Конституції України щодо територіальної організації влади є давно очікуваними. Ті процеси децентралізації, які тривають вже близько п'яти років, породили ряд проблем, в тому числі, щодо подальшої організації місцевого самоврядування на регіональному рівні, які без чіткого конституційного та законодавчого оформлення не можуть бути розв'язані. Проте, запропоновані зміни не дають чіткого уявлення про місце і роль виконавчих комітетів рад регіонального рівня в системі місцевого самоврядування. З метою чіткої правової визначеності та уникнення майбутніх правової колізій такі конституційні зміни варто було би напрацьовувати та поширювати для ознайомлення одночасно з проектами нових законів про місцеве самоврядування, про організацію місцевої виконавчої влади. Лише за таких умов можна було би зробити висновки про правову природу та місце в системі місцевого самоврядування пропонування виконавчих комітетів окружних та обласних рад.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. (редакція від 21.02.2020 р.). *Верховна Рада України. Законодавство*

- України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. доопрацьований 27.12.2020 р. Верховна Рада України. Законопроекти. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
 3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №38. Ст. 249.



Лопушинський Іван Петрович,

*завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник
освіти України*

Артем'єв Олександр Сергійович,

*аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету*

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МОРСЬКИХ ПОРТІВ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Портова діяльність є стратегічним аспектом розвитку економіки держави і однією з ключових ланок функціонування транспортної системи. У морських портах реалізується державна морська, митна і прикордонна політика, здійснюється державний портовий контроль. Морські порти є стратегічними об'єктами держави, що визначає необхідність вдосконалення методів і форм державного регулювання їх розвитку, а також нормативно-правового забезпечення їх діяльності.

Сьогодні у світі налічується понад дві тисячі морських портів, що використовуються для торговельного мореплавства та існує три основні типи портів: відкритий, орендний, сервісний. У різних країнах організація і управління морських портів відрізняються один від одного [1].

Так, в Швеції майже всі порти належать муніципалітетам. Відповідно до Закону «Про портові тарифи» всі гроші, отримані в результаті портової діяльності, повинні залишатися у порту і використовуватися для реконструкції старого обладнання, нового будівництва або покриття збитків. Зазвичай муніципалітет управляє портом через Портовий рада, при цьому Генеральний директор порту підпорядкований безпосередньо портових сонету [2].

В Англії функціонують автономні (Лондон, «The Port of London Act») і приватні порти (Манчестер, «The Manchester Ship Canal Act») [3; 4]. Відповідно до Акту були створені гавань і порт Манчестер і Компанія з капіталом 8, 8 мільйонів фунтів стерлінгів, яка наділена правами портової влади і керує новоствореним портом.

У Норвегії одним з основних законодавчих актів, що регулюють питання доступу в морські порти і в тому числі організації їх управління, є Закон від 8 червня 1984 року «Про порти і водні території». Глава 3 закону регулює питання створення спеціальних органів управління портами і водами. У ній, зокрема, йдеться про те, що якщо який-небудь порт має особливе, що виходить за регіональні рамки значення, або має суттєве значення з точки зору оборони або безпеки, Міністерство економіки та торгівлі Норвегії може розпорядитися про створення правління порту, видавши розпорядження про порядок призначення такого правління і його складі. Крім вищезгаданої комісії, створеної спеціально для вивчення питання модернізації портового законодавства, питаннями управління портами займаються також Директорат судноплавства, Берегова служба, що володіє регіональними відділеннями, Мінрибгосп і деякі інші [5].

У Данії діє понад 50 портів, більшість з яких є портами місцевого значення, розташованими як на материковій частині, так і на островах. Діяльність портів регламентується Законом «Про порти». У Законі реалізована ідея подальшої лібералізації портової діяльності та зменшення ролі держави в її регулюванні. Відповідно до нього визначені 5 категорій портів: державні порти, підлеглі безпосередньо Міністру транспорту або особі, їм уповноваженому, і керовані радою порту, який призначається Міністром; муніципальні порти, які є частиною муніципальної адміністрації, керовані радою в складі муніципалітету; незалежні муніципальні порти, які є незалежними підприємствами, керованими радою директорів, що обирається місцевою радою при муніципалітеті; компанія з обмеженою відповідальністю, повністю або частково належить муніципальній владі; приватні порти, що належать поромних, енергетичним та іншим компаніям.

На відміну від багатьох країн в США немає національного управління всіма портами. Портова влада може реалізовуватися на одному з трьох рівнів: на рівні федерального уряду, на рівні штатів і на місцевому рівні. Американська Конституція надає федеральному уряду виняткову юрисдикцію тільки на судноплавні води країни, включаючи глибоководні канали та гавані. На практиці ці повноваження реалізують, перш за все, федеральні структури: берегова охорона США і корпус військових інженерів США. Федеральна влада в портах, як дослівно говорить американський оригінал, «зупиняється на зрізі води». У США основним органом федерального управління є Department of Transportation (DOT) – міністерство транспорту. Крім

того, існує спеціальний орган державного нагляду за дотриманням законодавства про міжнародне судноплавство і регулювання діяльності лінійних судноплавних компаній і фрахтових конференцій у зовнішньоторговельних перевезеннях США – Федеральна морська комісія. Слід зазначити, що законодавство більшості штатів визначає портова влада як «політичний орган» (Чикаго), «політичні підрозділи держави» (Огайо) або орган, що виконує урядові обов'язки. Багато американських портів наділені правом видавати відповідні правила, що регулюють їх діяльність. В одних штатах портова влада має право призначати капітана порту, в інших він призначається губернатором. Основним національним законом США є Акт про безпеку морських перевезень (MTSA), прийнятий в 2002 році і має явно виражену антитерористичну спрямованість. Необхідно також відзначити, що останнім часом різко збільшилися державні асигнування на забезпечення розвитку інфраструктури портів, їх безпеки, а також ефективного управління [6].

В Японії діють близько 1100 портів і гаваней, з них 112 портів визнані основними, інші – портами місцевого значення і портами-укриттями. З 112 портів 21 є портами, що мають першорядне значення для зовнішньої торгівлі. Діяльність усіх портів і гаваней Японії регулюється Законом «Про порти і гаванях», прийнятому в 1950 році. З введенням закону в дію всі порти і гавані були виведені з-під юрисдикції національного уряду, під керуванням якого вони перебували, і передані в управління місцевої влади-префектур, міст, сіл. Відповідно до закону, управління портами здійснюється місцевими громадськими радами, які призначають портову адміністрацію або заснують кооператив для спільного адміністрування або самі стають незалежними органами управління [7].

Структура управління морськими портами в Україні до червня 2013 р. була стандартною для країн пострадянського простору, коли порти були суто державними установами та мали монополію на надання портових послуг. Загалом, реформування управління галузі призвело до поділу функцій господарської діяльності в портах, розпорядження, утримання морської, портової інфраструктури, території та акваторії порту. в нових умовах господарювання в морських портах, коли має місце чітке розмежування функцій між державними портовими органами та приватними операторами, система управління, що вибудовується тепер в Україні повною мірою задовольняє світовим тенденціям портового бізнесу – лібералізація, децентралізація, комерціалізація та активна участь приватного сектора.

Однак, в останні роки все більш потужним стає тренд на об'єднання і укрупнення адміністрацій портів. Серед функцій останніх зазвичай: надання послуг судовласникам в акваторіях, адміністрування земель, надання інфраструктури загального користування портовим операторам-терміналів за договорами оренди або концесії, розвиток під'їзних шляхів і контроль за

екологічною обстановкою і безпекою судноплавства в акваторії порту. На сьогодні драйвером укрупнення адміністрацій портів в Україні (АМПУ) повинна виступити політика підвищення операційної ефективності і поступовий відхід від дотаційності (перехресного субсидіювання) фінансово нестійких філій АМПУ. Такі міри повинні здійснюватися за рахунок зменшення витрат, оптимізації функціоналу, аутсорсингу певних функцій приватному бізнесу або іншим філіям АМПУ. У разі корпоратизації АМПУ і наділення її правами управління корпоративними правами та утворення дочірніх підприємств, перспективним видається залучення органів місцевої влади і самоврядування до складу акціонерів спільних підприємств (в складі корпоративного центру АМПУ і місцевої влади) – адміністрацій портів за прикладом North Sea Port. Це дозволить, з одного боку, залучати місцеву владу до вирішення питань планування розвитку порту, надавати вільні землі для розвитку інфраструктури, вирішувати екологічні проблеми, а з іншого – отримувати фінансові дивіденди від результатів діяльності адміністрації порту.

Література:

1. Port Port Governance and Port Performance: Research in Transportation Economics. Volume 17, 2007. p. 80-82
2. *Скутина А.В.* Зарубежный опыт формирования административно-правового статуса органов, обеспечивающих контроль и надзор за деятельностью в морских портах, и возможность его использования в российских условиях. *Международное публичное и частное право*, 2011. № 4.
3. The Port of London Act ,1968. URL: <http://www.pla.co.uk/Port-of-London-Act-1968>
4. Manchester Ship Canal Act, 1885 URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1996/1484/contents/made>
5. Норвежский морской кодекс / пер. с англ. Университетом Осло. – URL: <http://folk.uio.no/erikro/WWW/NMC.pdf>
6. International Ship and Port Security Code 2002 URL: <https://www.mpa.gov.sg/web/portal/home/port-of-singapore/security/port-security/isps-international-ship-and-port-facility-security-code>
7. Maritime Transportation Security Act 2002 URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ295/PLAW-107publ295.pdf>
8. Закон «О портах и гаванях» 1950 (Япония). URL: <http://freightmarkets.ru>
9. Слияния и поглощения в портах Европы: Инициативы снизу и решения сверху URL: https://cfts.org.ua/articles/sliyaniya_i_pogloscheniya_v_portakh_evropy_initsiativy_snizu_i_resheniya_sverkhu_1554





Максимчук Максим Віталійович,
професор кафедри філософії мистецтв
Львівського національного університету імені Івана Франка,
доктор економічних наук, професор

Сало Філомена Володимирівна,
студентка 2-го курсу факультету культури і мистецтв
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

На сьогодні міжмуніципальне співробітництво (ММС) набуває особливого значення для України в контексті підготовки до реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою. ММС пропонує можливості для значного прогресу у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку. Одночасно співробітництво має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх (великих та малих) громад. [6, с. 3].

Теоретичні та практичні основи впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва, які є ключовим аспектом даного дослідження, розробляються за кількома науковими напрямками. Зокрема, проблемам регіонального розвитку присвячені роботи В. Бабаєва, Т. Безверхнюк [2], А. Бутенка, В. Вакулєнка, О. Васильєвої, В. Воротіна [3], В. Керецмана, В. Куйбиди, О. Лебєдинської [4], В. Мамонової, М. Орлатого, Р. Плюща та ін. Також заслуговують на увагу роботи щодо інноваційного управління та формування інноваційних соціальних технологій – М. Афонасової, А. Васильєва, В. Іванова, С. Князева, С. Кравченка, Г. Лобачова, А. Михненка, Є. Потапової, Х. Хачатуряна та ін. Вагомий вклад у дослідження напрямів підвищення ефективності діяльності регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, упровадження механізмів міжмуніципального співробітництва зробили Г. Борщ, А. Гук, О. Ігнатенко, В. Купрій, Е. Рахімкулов, В. Толкованов [7].

Разом з тим, подальших досліджень потребують правові, організаційні і фінансові проблеми функціонування механізмів реалізації ММС в межах теоретично-методичних підходів до формування регіональних стратегій розвитку, спрямованих на досягнення сталого інклюзивного зростання. Їх вирішення надасть можливість сформуванню таких стратегічно обґрунтованих рекомендацій, які підвищать ефективність практичної реалізації ММС в регіонах України.

Міжмуніципальне співробітництво – це відносини між двома або кількома місцевими органами публічного управління (тобто, органами

першого рівня територіального врядування), які мають статус юридичних осіб та мають політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування) [1].

ММС має особливе значення. Муніципалітети в усіх країнах мають важливі функції, які визначають якість життя громадян та їх спільний добробут. Ці функції стосуються транспорту, водопостачання, утримання житла, шкільної освіти та дитячих садків, утримання закладів охорони здоров'я, спортивних об'єктів і закладів культури, збору та утилізації відходів, кладовищ тощо. Муніципалітети та громади є найменшими територіальними одиницями публічного управління та складають перший рівень місцевого самоврядування. Це не означає, що вони завжди є занадто малими або слабкими, але дуже часто вони не мають достатнього розміру та ресурсів для виконання всіх функцій, які від них вимагаються. Найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів є партнерство та співробітництво [7].

Співробітництво є дуже важливим для добробуту та розвитку будь-якого суспільства та є звичним засобом роботи для публічних установ. Міністерства співпрацюють з університетами та лабораторіями, а регіони співпрацюють з іншими регіонами. Муніципалітети та місцеві відділення центральних органів влади щодня взаємодіють в таких галузях, як освіта, охорона здоров'я, культура та ін.

Щодо здійснення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні та реформи місцевого самоврядування на сьогодні займають особливе значення в питаннях ММС. Загалом реформа місцевого самоврядування і ряд законопроектів передбачають формування на добровільній і договірній основі об'єднань територіальних громад.

Зараз Україна стоїть перед вирішенням питання децентралізації влади це вимагає значних зусиль так як передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень вимагає ефективності механізмів управління на рівні територіальних громад.

Адміністративно-територіальна реформа сприяє зміцненню громад, забезпечивши відповідність площі одиниці та функцій і повноважень. У результаті відбудеться об'єднання існуючих місцевих громад у більші муніципальні утворення та скорочення кількості районів так, щоб муніципалітети могли займати більшу площу та виконувати більше функцій, які сьогодні закріплені за районами. Райони з більшою площею та в меншій кількості стануть більш стратегічними одиницями, орієнтованими на виконання міжмуніципальних функцій або тих функцій, які повинні здійснюватись відповідно до стандартів на великій території із великою спроможністю. Це сприятиме істотному підвищенню ефективності системи розподілу ресурсів та якості послуг. [5]

Згідно зі згаданими перспективами, ММС є також ключовим інструментом для подолання проблем галузі житлово-комунального господарства

та покращення якості муніципальних послуг. Тому вже сьогодні необхідне методологічне підґрунтя для забезпечення організаційних, правових і фінансових механізмів міжмуніципального співробітництва.

Сьогодні можна визначити такі проблеми на шляху розвитку ММС в Україні:

– діючі положення Бюджетного Кодексу передбачають лише передачу певних ресурсів для виконання спільних повноважень органів місцевого самоврядування без утворення спільних органів управління;

– досить складною є процедура добровільного об'єднання територіальних громад, що передбачає обов'язкове проведення референдумів;

– порядок міжбюджетних розрахунків щодо забезпечення виконання повноважень та розрахунок основних соціальних видатків ускладнений існуючою системою адміністративно-територіальною устрою;

– недостатня державна підтримка розвитку різних форм міжмуніципального співробітництва в Україні;

– недостатня обізнаність представників органів місцевого самоврядування про потенціал міжмуніципального співробітництва у наданні якісних комунальних послуг та розв'язанні актуальних проблем місцевого розвитку;

– недостатність кадрів для реалізації проектів міжмуніципального співробітництва.

ММС є результатом осмисленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Попри те, що на шляху розвитку міжмуніципального співробітництва стикається з безліччю проблем, значна частина яких може бути послаблена в межах розвитку цього соціально-економічного інституту.

Література:

1. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. К. : Знання України. Ч. 1. 2005. 148 с.
2. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02. Одеса : [б. в.], 2009. 441 с.
3. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. К. : НІСД, 2010. 288 с.
4. Лебединська О., Вакулєнко В., Колтун В. Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури. *Вісник НАДУ*. 2010. № 3. С. 143–151.
5. Полтавець В. Д. Проблеми та актуальність упровадження механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 3 (38).

6. Посібник «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід». Під редакцією В.В. Толкованова. – Київ, Видавництво «Крамар», 2011, 261 с.
7. Толкованов В. В., Герцог Р., Гук А. К. та ін. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. К. : Крамар, 2011 261 с.



Маліновська Ольга Ярославівна,

*доцент кафедри публічного адміністрування і управління бізнесом
Львівського національного університету імені Івана Франка,
кандидат економічних наук, доцент*

Єзерська Уляна Мирославівна,

*студентка 1-го курсу факультету управління фінансами та бізнесом
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У сучасному світі в набуває актуальності питання наукового дослідження формування та розвитку інституту публічної служби в Україні, яке перебуває у центрі дискусій науковців та практиків. Але стан наукової розробки вказаної теми є недостатньо повним, і тому потребує подальшого розвитку.

Становлення та розвиток інститутів публічної служби України відбувалися на всіх етапах її історії та державотворення. Ріст державної служби можна розпізнати у найперших державних утвореннях на території України. Природа державного ладу кожного з державних утворень визначала зміст діяльності державних органів та осіб, які виконували функції держави через систему цих органів. Протягом своєї історії український народ створив декілька великих державних утворень, визнаних у тогочасному світі. Це середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.), Українська Народна Республіка і Українська держава (1917–1920 рр.). Створення правової бази публічної служби в Україні пов'язується з наявністю державного права, основи якого були закладені в Київській Русі і закріплені в документі XII століття «Руська правда» [1].

Після здобуття незалежності, в Україні виник певний парадокс у розвитку інституту публічної служби, що вплинув на процес нормативно-правового забезпечення. Зокрема формування державних інститутів України розпочалось з реформування тих, які уже діяли при СРСР, а не створення нових. Це

позначився і на законодавчому забезпеченні, за якого значна кількість нормативно-правових актів була ухвалена значно раніше ніж Конституція України, відповідно до якої вони мали б розроблятися. Саме тому в Україні після прийняття Конституції розгорнулася кампанія щодо необхідності ухвалення нового закону з питань державної служби.

Дослідження публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, адже в законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовувалися два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування». Та ще у середині ХХ сторіччя відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [2].

На законодавчому рівні в Україні термін «публічна служба» вперше було використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими [3].

Становлення державної служби як актуального публічного соціально-правового інституту в Україні розпочався із прийняття Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, який вважається першим офіційним кроком на шляху формування інституту публічної служби у нашій державі. Закон визначав державну службу в Україні як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апаратів щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [4]. На жаль, повністю усього комплексу відносин державної служби даний закон не врегулював адже у ньому було виявлено досить таки багато недоліків, серед яких можна назвати такі: неспроможність державної служби забезпечувати ефективне виконання завдань щодо реалізації структурних реформ; неякісне надання адміністративних послуг; недостатній професійний рівень державних службовців для виконання масштабних завдань; непрестижність державної служби та невисокий статус державного службовця; низька ефективність механізму запобігання просям корупції; відсутність прозорого механізму прийняття та посування на державній службі; відсутність справедливої оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетентностей [7].

Сьогодні вітчизняна державна служба налічує значну кількість підзаконних нормативно-правових актів, що забезпечують чітке функціонування системи державної служби. Переусвідомлення ролі держави, її призначення в суспільстві, а саме становлення в Україні демократичної, правової, соціальної держави, в якій людина, її права і свободи є найвищою цінністю, та численні недоопрацювання закону, призвело до необхідності зміни вище зазначеного закону.

Нова редакція Закону була прийнята у 2011 році, але в силу об'єктивних причин, а також внаслідок недосконалої норм, що в ньому містилися, так і не набрала чинності [5]. На зміну характеру державного управління і державної служби, як його складової, суттєво вплинуло прагнення України вступити в асоціацію з Європейським Союзом, що передбачає дотримання і відображення у законодавстві європейських принципів і стандартів.

В даний момент функціонує Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., який набув чинності 1 травня 2016 р. [6]. Він направлений на встановлення демократичного правового регулювання управлінських відносин. Крім позитивного регулювання відносин у сфері державної служби, він встановлює правові засоби контролюючого характеру, що забезпечуватимуть режим законності і дисциплінованості в діяльності посадових осіб державної служби. При підготовці нової редакції закону про державну службу в його основу авторами закладалися такі базові принципи як:

- принцип конституційного режиму державної служби. Під ним розуміють верховенство Конституції, єдність системи державної влади, принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, забезпечення суверенітету країни;

- принцип правозахисного режиму державної служби, а саме – пріоритет, дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина, рівний доступ громадян до державної служби відповідно до здібностей та професійної підготовки;

- принцип адміністративного режиму державної служби, який передбачає обов'язковість для державних службовців законів, рішень вищих державних органів в межах їхніх повноважень; єдність основних вимог, що пред'являються до державної служби, професіоналізм та компетентність державних службовців, гласність у здійсненні державної служби, відповідальність державних службовців за свої дії, невикористання або неналежне використання своїх посадових обов'язків, стабільність кадрового складу державної служби.

Отже, виходячи з вище сказаного становлення інституту публічної служби в Україні є пріоритетним і що вимагає створення цілісної системи публічної служби з використанням європейського досвіду.

Література:

1. *Захарченко Петро Павлович*. Історія держави і права України: підручник. Київ: Атіка, 2005. 367 с.
2. *Панейко Ю. Л.* Наука адміністрації і адміністративного права. У 2-х томах. Загальна частина. Авгсбург, 1949. С. 49-51.
3. Кодекс адміністративного судочинства: Закон від 06.07.2005 № 2747 – IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20120608>
4. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
5. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
6. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. *Лахижа М. І.* Реформа державної служби – вагома складова реформ, спрямованих на модернізацію держави / М. І. Лахижа, К. В. Перебийніс, О. І. Черчатий. Полтава, 2012. 59 с.



Мальцев Устин Валерійович,

*аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету*

Філіппова Вікторія Дмитрівна,

*доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат економічних наук, доцент*

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ

Вагоме значення для стабільного розвитку територій має ефективне використання ресурсного потенціалу. Причому важливість управління ресурсами для території обумовлена тим, що саме ресурси безпосередньо беруть участь у формуванні характеристик соціально-економічного територіального розвитку, до яких відносяться валовий внутрішній продукт, сума залучених інвестицій, рівень життя населення та його зайнятість.

Варто зазначити, що кожна територія характеризується певним переліком ресурсів, втім не всі ресурси даної території мають для неї рівну значимість або потенціал для того, щоб дати території стійкі конкурентні переваги. Конкурентні переваги – це переваги над іншими територіями в економічній, технічній, організаційній та інших сферах діяльності, які дозволяють

території успішно долати сили конкуренції та приваблювати партнерів, споживачів і туристів [1]. Відповідно до сучасної теорії конкурентної боротьби, одним з видів конкурентних переваг як раз є ресурсні. Установка унікальних ресурсів в якості конкурентних переваг територій є досить складним питанням, ґрунтовне осмислення якого дає можливість зайняти стійкі конкурентні позиції на ринку.

У рамках ресурсного підходу виділяють чотири головних властивості ресурсів, які є особливо важливими характеристиками для формування стійкої конкурентної переваги територій. До них відносяться прозорість, здатність до відтворення, мобільність [2]. Розглянувши такий підхід, можна зробити припущення, що для стійкості територіальної конкурентної переваги важливі ресурси, які наділені ще й такими рисами, як: унікальність і рідкість, неможливість імітації / заміщення, захищеність.

Поряд з цим, ми вважаємо, що в межах сучасного підходу до використання ресурсного потенціалу територій необхідно будувати ресурсну стратегію на основі вивчення конкурентних позицій територій з точки зору її внутрішньої унікальності. При цьому особливий акцент повинен бути зроблений на визначенні характеристик ресурсів, що дозволяють генерувати стійкі конкурентні переваги територій: ресурс повинен створювати економічну цінність і бути рідкісним, важким для імітації, не замінним і не вільно доступним на ринку факторів виробництва [3].

З метою реалізації ефективного механізму використання ресурсного потенціалу територій, ресурси і здібності можна згрупувати за чотирма групами: (1) стратегічно важливі, і такі, що є сильною стороною; (2) стратегічно важливі, і такі, що є слабкою стороною; (3) стратегічно не важливі, але такі, що є сильною стороною; (4) стратегічно не важливі, але такі, що є слабкою стороною [4].

Для кожної групи формуються правила, що вказують, що і як необхідно робити, щоб правильно використовувати ресурси і можливості цієї території. Ці правила формалізуються у вигляді стратегічних напрямків і стратегічних ініціатив в рамках системи управління територією – органами виконавчої влади.

При нестачі ресурсів, їх обмеженості, високій вартості або недоступності на рівні території важливим стає облік ресурсозабезпечення кожної запропонованої до реалізації стратегії територіального розвитку. При цьому необхідно пам'ятати, що обмеженість ресурсів стає дедалі більшою, що і збільшує актуальність максимально ефективного використання ресурсного потенціалу території. План використання ресурсів повинен бути продуманим і логічним, чітким і збалансованим, для того, щоб забезпечити оптимальне використання обмежених ресурсів для території та її суб'єктів. Вибір конкретних критеріїв і показників, у свою чергу, вимагає наявності

методик формування кожного з них з урахуванням особливостей конкретної території.

Таким чином, державне регулювання ресурсного потенціалу території повинно бути орієнтоване на інноваційний та інвестиційний шлях територіального розвитку. При цьому ефективне використання ресурсного потенціалу є об'єктивною умовою здійснення всіх функцій території і може розглядатися найважливішою передумовою ефективного територіального розвитку. Реалізація такого підходу повинна відбуватися на підставі ресурсної концепції, яка спрямована на ефективну реалізацію територіального ресурсного потенціалу в умовах конкуренції між територіями за партнерів, донорів та споживачів.

Виходячи зі сказаного вище, ресурсне забезпечення стратегічного розвитку території має вестися органами влади у відповідній формі і ґрунтуватися на чітких ресурсних стратегіях, які сприятимуть вирішенню наступних завдань: визначення потреб території в ресурсах усіх видів на майбутнє; розрахунок допустимих обмежень використання ресурсів; визначення «зон стратегічних ресурсів», шляхів найбільш ефективного збалансованого використання даних ресурсів; розробка заходів щодо раціональної транспортування, зберігання і використання ресурсного потенціалу території; використання ресурсів з точки зору логістичного походу.

Література:

1. Мельник А. Управління ресурсами території в контексті європейської та національної політики регіонального розвитку. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2019. №. 3. С. 7-22.
2. Дутка Г. Я. Особливості формування конкурентних стратегій туристичних підприємств у сучасних умовах. *Економіка та суспільство*. 2016. С. 146-154
3. Бобровська О. Формування та відтворення потенціалу сталого розвитку територій регіону. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. №. 1. С. 54-61.
4. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.





Марчук Марина Сергіївна,

*студентка 2-го курсу магістратури Національної академії Державної
прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

Владовська Катерина Петрівна,

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та
міжнародного права Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА БОРОТЬБИ З НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ

В наш час нелегальна міграція стала стійким та масштабним явищем, що має вагомий вплив на соціально-економічні і політичні процеси у багатьох країнах сучасного світу. Як свідчать соціологічні опитування, нелегальна міграція – одна з найбільш гострих проблем, що хвилює жителів більшості розвинутих країн. Зростання показників нелегальних міграційних процесів вносить серйозний дисбаланс в забезпеченні національної безпеки країни. Все це обумовлює інтерес до проблем нелегальної міграції з боку державних і політичних діячів, стимулює в подальшому посилення заходів в сфері протидії нелегальній міграції.

Ця проблема також не оминає й Україну. Через своє територіальне розташування багато мігрантів роблять нашу країну як транзитну ціль, щоб потрапити, в свою чергу, до європейських країн.

Американський журнал «US News and World Report» оприлюднив рейтинг найкращих країн для імміграції, міграційне законодавство у боротьбі з нелегальною міграцією яких може бути корисним для вдосконалення законодавства України. Більшість з них – це країни, що входять до Європейського Союзу (Швеція, Франція, Німеччина, Нідерланди, Фінляндія, Данія).

Для того, щоб ефективно регулювати міграційні процеси, країни Європейського союзу виділили фінанси, розробили відповідні механізми, які призначені для вдосконалення механізмів міграційними процесами, таким чином створивши нову політику під назвою «Європейська політика сусідства» [1, с. 73].

У спільній міграційній політиці ЄС одним із основних пріоритетів є спільні зусилля з охорони зовнішнього кордону. Так, Шенгенський кодекс про кордони закріпив спільні правила контролю на зовнішньому кордоні, визначив порядок оформлення віз, вимоги до документів, список країн, громадяни яких потребують візи для в'їзду на територію ЄС, як і тих, що користуються безвізовим режимом [2]. Основою співпраці є Шенгенська

інформаційна система, що містить відомості про осіб, які вчинили серйозні правопорушення; осіб, які не мають права знаходитись на території ЄС; інформація про зниклих людей, а також про автомобілі, зброю, що могли бути вкраденими. Цю систему заповнюють країни-члени, а користуються органи охорони кордону, митники, поліція [3, с.145].

Ще одним кроком проти нелегальної міграції стало запровадження дактилоскопічної бази даних осіб нелегальних мігрантів. Мета її полягає в тому, щоб запобігти отримання притулку одним і тим же особам відразу в декількох країнах ЄС [1, с.75].

Якщо окремо розглянути, то цікавим є досвід Франції, де існує політика селективної імміграції, тобто пріоритет отримують високоосвічені фахівці, науковці та студенти. Зокрема, у законі про міграцію передбачено таке посвідчення особи, як «паспорт-талант», що надає правову підставу на проживання у Франції до 4 років для вищезгаданих осіб та членів їх сімей. Цим нормативним актом також запропоновано зменшення розгляду досьє біженців та виділення додаткових коштів на підтримку мігрантів.

Аналіз наукової літератури та ситуація сьогодні свідчить про те, що ЄС вживає заходи запобігання нелегальної міграції в основному на принципах гуманності та політиці «відкритих дверей», що передбачає обов'язковий механізм квот щодо розподілення нелегальних мігрантів між країнами Союзу та передбачає працевлаштування мігрантів, надання освіти, соціальне забезпечення.

Більш жорсткою є політика США щодо запобігання нелегальній міграції. Це стосується, перш за все, жорсткості вимог до віз (посилений контроль документів і комп'ютерна система перевірки ідентифікаційних посвідчень), суб'єктивізму консула, рішення якого не може бути переглянутим жодною посадовою особою. Тобто США ще на початковому етапі вживає вже відповідні заходи, щоб не допустити випадки нелегальної міграції. До нелегальних іммігрантів може бути застосовано узяття під варту й депортація, але це вже як крайній засіб. Якщо ж після депортації ці особи здійснюють повторний нелегальний в'їзд у країну, вони можуть бути засуджені на 15-20 років лише за сам факт знаходження на американській території. Після відбування цього строку вони підлягають негайній депортації.

Важливе значення тут також має підготовка майбутніх фахівців у сфері охорони кордону США, що спрямована на формування інтелектуальних здібностей та набуття практичних навичок; наявність суворих освітніх, медичних і спеціальних вимог до кандидатів на навчання [4, с. 156-157].

Розглянувши світовий досвід боротьби з нелегальною міграцією, можна виокремити такі дієві заходи запобігання нелегальній міграції [5]:

1. Зміцнення кордонів, проведення відповідної візової політики.
2. Заходи щодо посилення санкцій проти організаторів нелегальної міграції.

Все більше країн відповідно до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, розглядають ці злочини в рамках кримінального кодексу. Передбачені суворі міри покарання, зокрема у Великобританії, до 14 років позбавлення волі, в Канаді – до довічного ув'язнення.

3. Посилення контролю за перебуванням іноземних громадян, а саме контроль за ринком праці, перевірка шлюбів на предмет їх фіктивності.

4. Міжнародне співробітництво у сфері протидії незаконній міграції.

Отже, нелегальна міграція є актуальною проблемою сьогодення, яка потребує реалізації відповідних заходів, щоб скоротити її масштаби. На жаль, не має одного дієвого заходу, який би допоміг подолати це явище, але розглянувши позитивну міграційну практику інших країн, можемо виділити такі пріоритетні напрями у цій сфері: забезпечення новітніми системами спостереження і контролю на прикордонних територіях; вдосконалення співробітництва правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування, громадськими та міжнародними організаціями щодо запобігання нелегальній міграції в Україні; підвищення рівня взаємодії Державної міграційної служби з консульськими установами щодо виявлення підроблених документів та інше.

Література:

1. Відлер О.М. Загальноєвропейський досвід протидії нелегальній міграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 2. С. 72–76.
2. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL : <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/;jsessionid=2wDbT5sTNvWk1zPD1qd6kwsB7nLghQJWjmJ6931psjDJFc2vDvLc!-1287784730?uri=CELEX:32006R0562>
3. Малиновська О.А. М20 Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К. : НІСД, 2018. 472 с.
4. Тронь Т.В. Підготовка майбутніх фахівців у сфері охорони кордону Сполучених штатів Америки: дис. ... канд. педагог. наук: 13.00.04. Хмельницький, 2018. 237 с.
5. Гусаров К.О. Світовий досвід боротьби з нелегальною міграцією. *Електронний репозитарій Національного університету цивільного захисту України*, 2017. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/5031> (дата звернення: 13.02.2020).





Мішина Наталя Вікторівна,

*професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор*

ПРАВО БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

Право брати участь в управлінні державними справами – це система суб'єктивних можливостей громадян впливати на вирішення справ загальнодержавного значення, пов'язана з їхньою належністю до громадянства України. Проголошення України демократичною державою обумовило значну увагу до цього права – зокрема, право брати участь в управлінні державними справами закріплене у ч. 1 ст. 38 Конституції України, конкретизовано в інших статтях Основного закону та у чинному законодавстві. Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. підкреслює важливість цього права, нерозривно пов'язуючи його з таким принципом конституціоналізму, як принцип народного суверенітету: «положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу».

Право брати участь в управлінні державними справами є колективним правом громадян України, позитивним правом, та належить до політичних прав. За формою реалізації воно може бути як безпосереднім (участь у виборах, референдумах), так і представницьким.

А. В. Грабильніков вважає, що конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами співвідноситься з іншими політичними правами як пріоритетне політичне право. Основною кваліфікаційною ознакою, що відокремлює його від інших політичних прав, є особиста, безпосередня участь кожного окремого громадянина України у здійсненні безпосереднього народовладдя, вирішенні державних справ у сфері законодавчої, виконавчої та судової влади, місцевого самоврядування [1].

Структуру права брати участь в управлінні державними справами складають об'єкт, суб'єкти та зміст цього права.

Об'єктом права брати участь в управлінні державними справами є доступ громадян України до участі в управлінні державними справами.

Зміст права брати участь в управлінні державними справами – це участь громадян України в управлінні державними справами. О. О. Чуб надала

визначення участі громадян України в управлінні державними справами – це активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, законна діяльність громадян України у сфері здійснення державної влади, що гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права, і яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів усіх гілок державної влади, вплив на прийняття, виконання та контроль за реалізацією державних рішень для втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку та соціального порядку в державі. Виходячи з цього визначення, О.О.Чуб зазначила, що відповідно до ст. 38 Конституції України, участь громадян в управлінні державними справами є їх правом, але з точки зору політики і моралі – певною мірою і обов'язком [2].

Зміст права брати участь у місцевому самоврядуванні складають такі індивідуальні та колективні права, як право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; право рівного доступу до державної служби та до служби в органах місцевого самоврядування; право брати участь у здійсненні правосуддя.

Суб'єктами права брати участь в управлінні державними справами є дієздатні громадяни України, які досягли щонайменше вісімнадцяти років. Інколи для реалізації прав, що входять до права брати участь в управлінні державними справами як комплексного права, висуваються і інші недискримінаційні цenzi – підвищений у порівнянні з наведеним віковий, осілості тощо. Неможливість точного визначення кола суб'єктів права брати участь в управлінні державними справами пов'язана з тим, що зміст права брати участь в управлінні державними справами є вельми широким.

Література:

1. *Грибальніков А. В.* Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2006. 187с.
2. *Чуб О. О.* Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 212с.





Мищенко Ілона Володимирівна,

*доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент*

ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МИТНИХ ОРГАНІВ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

На шляху до становлення в Україні розвиненого інформаційного суспільства особливої актуальності набувають проблеми транспарентності публічної влади, встановлення та підтримання стійкого зворотного зв'язку з приватними суб'єктами. Зазначене властиве всім гілкам влади, на всіх рівнях без винятку та незважаючи на коливання політичного курсу в країні. Цей незворотній процес, який у свій час був сприйнятий цивілізованими державами як даність, щось само собою зрозуміле і безумовне, наштотхнувся на суттєвий спротив українського владного середовища. Згадаймо хоча б скрипуче впровадження до правового поля і тим паче у практику Закону України «Про доступ до публічної інформації», який майже не діяв у перші роки після набуття чинності. Запити громадян залишалися без реагування, на офіційних сайтах, якщо вони й існували, містилися неповні та не завжди інформативні матеріали, які не висвітлювали всіх аспектів діяльності того чи іншого суб'єкта публічної вдали. Попри це слід констатувати, що інформаційна та консультаційна діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, передбачена спеціальним законодавством чи здійснювана в рамках реалізації положень зазначеного вище закону та Закону України «Про звернення громадян», поступово, хоч і досить повільно, набуває необхідних рис. Налаштування комунікативних функцій суб'єктів владних повноважень, причому не через засоби масової інформації, а напряму зі споживачами інформаційних продуктів та послуг, все ж відбувається, і нехай без особливого ентузіазму з боку публічної адміністрації. Разом з тим можна визнати, що інформаційно-комунікаційний аспект її діяльності є найменш розвиненим, найменш висвітленим у законодавстві та спеціальній літературі, на ньому ніби економляться час і ресурси.

Красномовним прикладом окресленої вище проблеми є стан інформаційної діяльності митних органів нашої країни. Вона передбачена окремою главою в Митному кодексі (далі – МК) України «Інформування, консультування та попередні рішення з питань митної справи», поряд з главами про такі напрямки діяльності як митний контроль, митне оформлення [1], які традиційно вважаються визначальними, галузеутворюючими в їхній діяльності.

І якщо останні досить детально врегульовані на рівні кодифікованого акту, а також конкретизовані в підзаконних документах, то навіть при поверхневому аналізі відповідних положень МК України про інформаційну діяльність можна побачити формальність підходу до її правової регламентації, націленість не на результат – задоволення інформаційних потреб громадян та підприємств, – а скоріше як вимушений захід, пов'язаний із необхідністю відповідати міжнародним стандартам.

Варто констатувати, що зазначена ситуація, коли норми в кодексі є, але застосувати їх не можливо, в тому числі через брак підзаконного нормативного матеріалу, в митному законодавстві не рідкість. Згадаймо лише уповноваженого економічного оператора, запровадженого у 2012 році, який проіснував виключно на папері довгих сім років. З цього можна зробити висновок про невідповідність проблем у правовому регулюванні та правозастосуванні у деяких сферах митної справи України.

Повертаючись до інформаційної діяльності митних органів України, зазначмо, що одним з її напрямків МК України визначає інформування зацікавлених осіб про митні правила. Відсутність специфічного механізму такого інформування, тобто власної процедури надання відповідної інформації, спрямовує її шукача до вже відомих загальних механізмів отримання інформації від державних органів. Один з них передбачений Законом України «Про доступ до публічної інформації», інший – Законом України «Про звернення громадян». Головна сутнісна відмінність між ними пов'язана із джерелом такої інформації. У першому випадку запитувана інформація вже існує на певному носії, який перебуває у розпорядженні відповідного органу, тобто створювати її вже не потрібно. У другому – можливі різні варіанти та їх комбінації, за яких адресат звернення, реагуючи на нього, створює нову інформацію (інформаційний продукт), однак може використати і вже наявну. Звідси й різні терміни відповідей на запити/звернення, передбачені зазначеними законами, – 5 та 30 днів відповідно [2; 3].

Зважаючи на відсутність законодавчого визначення поняття «інформування про митні правила» та виходячи із закріпленого в МК України поняття «митні правила», можна зробити висновок, що інформуванням в даному випадку є наданням відомостей про встановлений МК України та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем, або контроль за якими покладено на митні органи [1]. З іншого боку, що це за відомості, хто їх має виробляти та надавати зацікавленим особам, наразі не відомо. Можна лише припустити, що посадові особи мають надавати тексти нормативно-правових актів з питань митної

справи чи витяги з них, не створюючи при цьому нової інформації. У цьому разі таке інформування повністю підпадає під дію положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», причому як стосовно індивідуального інформування за запитами, так і отримання інформації необмеженим колом суб'єктів із загальнодоступних ресурсів на кшталт інформаційних стендів в місцях розташування підрозділів митних органів, офіційних веб-сайтів в мережі Інтернет тощо. Стосовно останнього також є питання, зокрема, чи є інформуванням звичайне опублікування відомчих нормативних актів у відповідних офіційних джерелах? Чи не стане наявність тієї чи іншої інформації, в тому числі нормативного акту, в ЗМІ чи на офіційних ресурсах в мережі Інтернет підставою для відмови у задоволенні запиту щодо інформації про митні правила? Законодавець відповідей на них не дає.

Скупість законодавчого та відсутність нормативного регулювання безпосередньо механізму інформування про митні правила, яке зводиться до двох статей МК України зі здебільшого бланкетними нормами, породжує різноманітні здогадки та гіпотези у наукових колах з цього приводу. Так, Е. С. Молдован помилково вважає, що «інформування громадян державними органами, що здійснюють державну митну справу, про митні правила відбувається за умови, що: 1) такі громадяни є заінтересованими особами; 2) із застосуванням інформаційних технологій, що забезпечують спрощення доступу заінтересованих осіб до відповідної інформації; 3) така інформація є знеособленою, зведеною, аналітичною, зі статистичною метою, не становить комерційної таємниці, стосується правопорушень, є публічним обговоренням у засобах масової інформації» [4, с. 26].

По-перше, всі хто звертається за інформацією про митні правила автоматично вважаються заінтересованими особами. І в жодному разі заінтересованість не можна розглядати як умову отримання інформації, хоча б через те, що її не можливо довести. По-друге, застосування інформаційних технологій є не умовою, а лише способом надання інформації, однією з можливостей, якою можна і не користатися. По-третє, вище ми вже наводили зміст поняття «інформації про митні правила», з якого стає зрозумілим, що вона не може бути знеособлена в принципі, адже стосується не конкретних індивідуумів, а поширюється на необмежене коло суб'єктів. Вона не може бути зведеною, аналітичною, статистичною, оскільки мова йде про нормативні приписи. Крім того, такій інформації не обов'язково бути предметом публічного обговорення, навіть та інформація про митні правила, яка не висвітлюється ЗМІ, може бути надана в процесі митного інформування.

Для уникнення подібних хибних тлумачень положень МК України законодавцю варто було більш ґрунтовно підійти до врегулювання інформаційної діяльності митних органів, а не обмежуватись загальною фразою: «Митні органи інформують заінтересованих осіб про митні правила у встановленому

законом порядку» [1]. Ситуацію покращило навіть зазначення, яким законом цей порядок встановлено, адже це би пролило світло на те, в якій формі слід звертатися за інформацією, і коли чекати на відповідь. В ідеалі, звісно, варто встановити, хоч у загальних рисах, порядок ініціювання інформування (звернення із запитом на інформацію чи в іншій формі), процедуру його розгляду та, власне, здійснення чи відмови у здійсненні інформування про митні правила (якщо така відмова взагалі буде передбачена).

На фоні наднизького рівня правової культури наших громадян, уявляється вкрай важливим заохочення будь-яких проявів бажання дізнатись про митні правила та митне законодавство в цілому з офіційних джерел, а не по «сарафанному радіо». У цьому зв'язку необхідно якомога більше спрощувати механізми доступу до відповідної інформації, зробити їх максимально зрозумілими і прозорими, надавати реально корисну і потрібну інформацію, а не ховатися за загальними формулюваннями та формальними відписками. Варто пам'ятати, що мета інформування – усунення необізнаності, невизначеності у митно-правових питаннях, досягнення якої принесе користь не лише зацікавленій в інформації особі, а й державі в цілому, адже сприятиме зниженню числа порушень митних правил, зокрема тих, що вчинялися через незнання, яке, як відомо, від відповідальності не звільняє.

Література:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
4. *Молдован Е. С.* Нормативно-правове забезпечення державного управління інформуванням та консультуванням громадян з питань державної митної справи та митних правил. *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 23-34.





Мороз Маріна Анатоліївна,

*аспірант кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
помічник адвокатського об'єднання «Климчук та партнери»*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ СІМЕЙНОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ

Серед ряду найважливіших проблем сучасного людства вагому позицію займає проблема протидія злочинності. Можна констатувати, що злочинність сьогодні вийшла за межі локальних явищ і перетворилась на серйозну загрозу не тільки для окремих людей чи спільнот, але й держав в цілому, навіть географічних регіонів нашої планети [2].

При цьому, у свідомості пересічних громадян існує хибне уявлення про критерії визначення рівня суспільної небезпечності злочину. Злочинами з високим рівнем суспільної небезпечності традиційно вважають діяння, безпосередньо пов'язані із позбавленням життя людини, а тим паче – декількох осіб, як, до прикладу, вчинення терористичного акту. Злочини ж, безпосередньо не пов'язані із насильством, що є небезпечним для життя, вважаються менш значущими, такими, що вимагають меншої уваги суспільства. При цьому часто ігнорується причинно-наслідковий зв'язок між злочинами невеликої тяжкості, що вчиняються систематично і тими тяжкими наслідками, які вони продукують в майбутньому. Найхарактернішим прикладом такої «малопомітної» для суспільства злочинної діяльності є вчинення злочинів, пов'язаних із сімейним насильством. Відповідно до чинного законодавства, до нього відносяться діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь[3]. Незважаючи на таке, дещо «розмите» на нашу думку, формулювання, закон зробив вагомий крок у справі протидії домашньому насильству, оскільки ще Конфуцій зауважував: «Правильно назвати – значить, правильно зрозуміти». Однак, більш важливим питанням, яке вимагає чіткого формулювання, є визначення кола суб'єктів здійснення роботи, спрямованої на запобігання та протидію сімейному насильству в Україні. В сучасній кримінології такі суб'єкти прийнято

поділяти на спеціалізовані й неспеціалізовані. На думку М.О.Свіріна найбільш доцільним розділенням суб'єктів запобігання на групи є їх класифікація за функціональними ознаками, зокрема – на органи та установи, які керують цією діяльністю, організують чи координують її (наприклад, органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування) [4, с. 97].

Відповідно до ч.6 згаданого Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», основними суб'єктами, що здійснюють покладені на них обов'язки, є спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Крім них, вказаною діяльністю займаються також інші органи та установи, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах[3]. Як можна зауважити, справа протидії вказаним негативним проявам визначається законодавцем достатньо важливою, аби покласти обов'язок виконання антикриміногенних заходів на цілу систему державних та недержавних органів, установ та і надати права у цій сфері окремим громадян. Природно, що діяльність цілого ряду органів та організацій на загальнодержавному, а також – міжнародному рівні, вимагає чіткої координації. В зв'язку з цим, законодавець передбачив окремий нормативний акт – «Порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі» [5]. Відповідно до зазначеного нормативно-правового акту, взаємодія суб'єктів запобігання та протидії домашньому насильству покладається на Міністерство соціальної політики України. Зрозумілим і, на нашу думку, цілком логічним, є залучення й інших органів виконавчої влади, які в своїй діяльності мають справу із наслідками проявів насильства у сім'ї, факторами, що виступають у якості детермінантів такого насильства, та які зобов'язані реагувати на вищезазначені прояви. Так, відповідно до п. 4 ст. 15 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», звітувати про кількість і характер проявів сімейного насильства у встановленому порядку зобов'язані: 1) служби у справах дітей; 2) підрозділи органів Національної поліції України; 3) органи управління освітою, навчальні заклади та установи системи освіти; 4) органи охорони здоров'я, установи та заклади охорони здоров'я; 5) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Безсумнівно, незважаючи на необхідність першочергового залучення суб'єктів попереджувальної діяльності, перерахованих вище, коло вказаних суб'єктів не може бути чітко визначеним в Законі, і, в залежності від обставин і доцільності, до вищезазначеної діяльності можуть залучатись і інші органи, організації, громадські утворення та

окремі громадяни. З цією метою суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, залучають до співпраці з організації та здійснення таких заходів і надання дієвої допомоги постраждалим особам громадські об'єднання, іноземні неурядові організації та інших заінтересованих осіб, а також забезпечують висвітлення таких заходів і діяльності в засобах масової інформації з дотриманням правового режиму інформації з обмеженим доступом [3].

В особи, яка не є фахівцем в галузі права і мало ознайомена з проблемами в сфері правозастосовної діяльності, може скластися хибне враження, що настільки складна і чітко визначена система запобігання і протидії сімейному насильству в нашій державі практично не залишає шансів проблемі домашнього насильства на те, аби залишатися доволі гострою протягом тривалого часу. На жаль, такі погляди навряд чи можна визнати реалістичними в умовах сьогодення. Практика протидії сімейному насильству свідчить, що правозастосовна діяльність державних органів та недержавних суб'єктів профілактичної діяльності є, на жаль, недостатньо ефективною. Сімейне насильство слід визнати надто складною проблемою, в першу чергу – соціально-психологічного походження, аби розраховувати на максимально швидке її подолання адміністративно-каральними методами. Так само, заходи профілактики адміністративного характеру, що застосовуються з невисоким рівнем врахування факторів культурно-правового впливу на суспільство, не здатні бути високоефективними. На ці маловтішні висновки вказують статистичні дані. У 2017 році Національна поліція України зареєструвала майже 111 тисяч звернень із повідомленнями про вчинені злочини та інші події, пов'язані з домашнім насильством, 1391 із них надійшли від дітей. За результатами цих звернень було складено 80,8 тисяч протоколів про адміністративне правопорушення і відкрито близько 900 кримінальних проваджень. За даними Нацполіції за 2018 рік, кількість звернень із повідомленнями про домашнє насильство перевищила 115 тис., із них 1418 – від дітей. Складено 99,5 тис. протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 173-2 Кодексу про адміністративні правопорушення. На що особливо хочемо звернути увагу: жодного термінового обмежувального припису проти підозрюваної чи винної особи не було видано [6].

Як можна помітити із вищевикладеного, очевидним видається той факт, що простого рішення проблеми протидії сімейному насильству за допомогою законодавчого посилення відповідальності за прояви такого насильства, і навіть із залученням розгалуженої системи суб'єктів профілактичної діяльності – не існує. Ефективна протидія злочинам, що пов'язані з домашнім насильством можлива виключно у випадку розумного поєднання адміністративно-репресивних заходів із заходами ранньої профілактики вказаного виду злочинності. В контексті даного розуміння ми погоджуємося з позицією О.

М. Костенка, який зауважив, що основним напрямом підвищення ефективності протидії злочинності у будь-яких її проявах має стати так звана антикриміногенна культура [7, с. 236]. Безпосередньо у плані запобігання та протидії сімейному насильству така антикриміногенна культура повинна проявлятися у формуванні стійкої атмосфери нетерпимості у суспільстві до будь-яких проявів насильства в сім'ї, зниження рівня віктимності потенційних жертв такого насильства, створення сприятливого середовища для осіб, що є постраждалими від сімейної агресії.

Підсумовуючи, вважаємо за потрібне констатувати наступні положення: ефективна робота по запобіганню та протидії домашньому насильству в державі можлива лише при поєднанні ряду елементів. До таких елементів, на нашу думку, належать:

1. Формування специфічної антикриміногенної культури в суспільстві (в контексті нетерпимості до проявів домашнього насильства);

2. Налагодження тісного й ефективно координованого співробітництва державних та недержавних суб'єктів профілактичної діяльності;

3. Здійснення роботи, спрямованої на зниження віктимності представників т.зв. «групи ризику» домашнього насильства (зокрема, спрямованої на усунення схильності до дій, які мають характер провокативного впливу на потенційного злочинця).

4. Розробка дієвих заходів, спрямованих на зниження рівня девіантних проявів, що носять характер «фонових явищ» при домашньому насильстві (зловживання алкоголем, немедичне вживання наркотичних речовин, схильність до азартних ігор тощо).

Очевидним є те, що запропоновані у викладеному тексті заходи, поки що, носять неконкретний, теоретичний характер. На жаль, обсяг нашої доповіді не дозволяє більш розгорнуто висвітлити кожен з них. Більш глибокий аналіз таких заходів і розробка на їх основі конкретних пропозицій по оптимізації діяльності, спрямованої на запобігання і протидію сімейному насильству є метою наших подальших досліджень в сфері протидії злочинам, що пов'язані з проявами сімейного насильства.

Література:

1. Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (10 листопада 2017 року) / упор. О. В. Авраменко, С. С. Гнатюк, І. В. Красницький. Львів: ЛьвДУВС. 316 с.
2. Глобальная проблема преступности. Противодействие со стороны мирового сообщества. URL: <http://ultraprogress.ru/problems-tsvivilizatsii/globalnaya-problema-prestupnosti/protivodeystvie-so-storoni-mirovogo-soobschestva.html> (дата звернення: 20.02.2020).

3. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 7 грудня 2017 р., № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 20.02.2020).
4. *Свірін М. О.* Класифікація суб'єктів запобіжної діяльності в Україні. *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра.* 2017. № 1. С. 96-106.
5. Порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF> (дата звернення: 20.02.2020).
6. За домашнє насильство – за ґрати: Як в Україні та світі борються зі знуцанням у родині. URL: https://zik.ua/news/2019/11/22/za_domashnie_nasystvo_za_hraty_yak_v_ukraini_ta_sviti_boriatsia_zi_znushchanniam_u_rodyni_946146 (дата звернення: 19.02.2020).
7. *Костенко О. М.* Культура і закон – у протидії злу: монографія. Київ: Атіка, 2008. 352 с.



Муза Олег Валентинович,

*професор кафедри кримінального та адміністративного права
Академії адвокатури України, доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформування виконавчої влади в Україні триває з початку проголошення незалежності України. На законодавчому рівні було прийнято низку базових законодавчих актів, що врегульовують правові, організаційні, кадрові відносини з приводу формування якісної людиноцентристської моделі виконавчої влади в Україні. Однак Кабінетом Міністрів України продовжується на підзаконному рівні правового регулювання процес запровадження організаційно-правових новацій в управлінську діяльність органів виконавчої влади, що обумовлені міжнародно-правими зобов'язаннями нашої держави перед іноземними партнерами. Фактором, що визначає сутність подальших змін є впровадження ефективної антикорупційної політики. При цьому варто зауважити, що реформа виконавчої влади має політико-правовий характер, оскільки її хід та зміст корелюється з політичними гаслами діяльності відповідного складу Уряду.

18 грудня 2018 року Кабінетом Міністрів України було оновлено зміст Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (далі по тексту – Стратегія) [1]. Після формування нового складу Кабінету Міністрів України у 2019 році нових концептуальних змін до зазначеної Стратегії внесено не було, що свідчить про продовження визначених у 2016 та 2018 роках кроків реформування виконавчої влади в Україні.

Нормопроектувальним недоліком змісту згаданої Стратегії є відсутність окремого блоку, присвяченого реформуванню виконавчої влади. З огляду на це відповідні напрями реформування визначені у таких змістових блоках, як:

- «Стратегічні засади реформування державного управління» (утворено тимчасову Координаційну раду з питань реформування державного управління);

- «Стратегічне планування, координація формування і реалізації політики» (визначено як пріоритет вирішення проблеми дублювання повноважень органів виконавчої влади; подолання неузгодженості між планом дій Уряду та планами діяльності центральних органів виконавчої влади; формування якісних програмних і прогнозних документів у сферах державної політики; запровадження середньо- та довгострокового планування діяльності центральних органів виконавчої влади);

- «Державна служба та управління людськими ресурсами» (запровадження фахівців з питань реформ; поступове оновлення складу міністерств, поетапне реформування інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів (2019-2021 роки) і місцевих держадміністрацій (2020-2021 роки), а також утворення команд фахівців з питань реформ в Офісі Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади);

- «Підзвітність – організація, прозорість, нагляд» (здійснення чіткого розподілу відповідальності між міністерствами, вирішення проблеми дублювання їх функцій та нечіткий розподіл; нераціональне використання людських і фінансових ресурсів; низький рівень інституційної спроможності щодо проведення реформ та формування державної політики);

- «Адміністративні процедури, адміністративні послуги та електронне урядування» (розвиток електронного урядування; інституалізація всеохоплюючої диджиталізації управлінських процесів).

До вказаної Стратегії визначено план заходів з її реалізації. Саме своєчасне та комплексне вирішення поставлених завдань з реформування виконавчої влади в Україні є «наріжним каменем» на шляху побудови ефективної вертикалі виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. З цього приводу варто зазначити про такі заходи Стратегії, з яких порушено строки виконання:

- 1) частково не розроблено змін до Закону України «Про державну

службу» щодо удосконалення порядку оплати праці керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади (потребує повторного розроблення у зв'язку з початком роботи Верховної Ради України ІХ скликання та внесенням змін до Закону України «Про державну службу» щодо перезавантаження влади);

2) потребують подальшого удосконалення окремі положення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ;

3) не підготовлено проект концепції культури державної служби;

4) відсутня формалізація пропозицій щодо вдосконалення порядку планування роботи центральних органів виконавчої влади;

5) не вирішено питання щодо доцільності запровадження механізму делегування повноважень міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади керівникам відповідних структурних підрозділів.

Ключовою проблемою реформування виконавчої влади в Україні є непроведення повноцінного, масштабного функціонального обстеження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Однак вирішення саме цього питання матиме наслідком підвищення ефективності планування державної політики у центральних органах виконавчої влади та їх координації з Кабінетом Міністрів України. Крім цього, результати функціонального обстеження могли б бути втілені у законодавчі пропозиції з питань удосконалення адміністративно-правового забезпечення публічного адміністрування у різних сферах суспільного розвитку.

Не менш важливим у контексті реформування виконавчої влади є вирішення процедурних аспектів вироблення рішень та формування політики у Кабінеті Міністрів України. Зокрема мова йде про такі складові [2]:

1) посилення аналітичної складової вироблення урядових рішень. Ключовою проблемою в цьому питанні було і залишається саме виконання Регламенту Кабінету Міністрів України, і підготовка якісних документів з аналізу політики;

2) недосконалість порядку узгодження проектів актів: а) погодження акту з іншими міністерствами, в результаті чого подання проекту акту на розгляд Уряду затримується на невизначений період, та б) подання документів в Секретаріат Кабінету Міністрів України;

3) запровадження диджитальної системи проходження та узгодження актів і супровідних документів всередині Кабінету Міністрів України.

Зауважимо, що 11 грудня 2019 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Деякі питання реформування державного управління» № 1034 [3], в якій передбачено утворення у Секретаріаті Кабінету Міністрів України директоратів для виконання завдань, пов'язаних з координацією роботи із стратегічного планування, організацією підготовки пропозицій Прем'єр-міністрові України щодо пріоритетів державної політики, проектів

планів пріоритетних дій Уряду та координації їх подальшої реалізації, проведенням аналізу повноважень і функцій органів виконавчої влади, оцінці ефективності їх діяльності, та інших завдань з експертно-аналітичного та іншого забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України. Крім цього змінено структуру міністерств: передбачено головні управління у складі директоратів та можливість утворення департаментів, управлінь, відділів та секторів.

На нашу думку, вирішення поставлених непростих завдань з реформування системи виконавчої влади в Україні прямо залежить від підготовки та прийняття нових редакцій законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Лише законодавець вправі остаточно закріпити урядові новації організаційно-правового характеру щодо вибудови нової моделі взаємовідносин між різними рівнями органів виконавчої влади. Така необхідність кроків посилюється й новим конституційно-правовим виміром народовладдя в Україні, сучасним станом взаємовідносин публічної влади та приватної особи.

Література:

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
2. Громадська оцінка реформи державного управління. URL : http://https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/par_shadow_report-1.pdf. С. 17-18.
3. Деякі питання реформування державного управління: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1034. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1034-2019-п#п57>.





Мукомела Катерина Олегівна,

*студентка 3-го курсу юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова*

ДО ПИТАННЯ ПРО ІМПЛЕМЕНТАЦІЮ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЮ УКРАЇНИ

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що для України як незалежної держави гостро стоїть питання входження в Європейський Союз з метою стабілізації економічного розвитку. Тому можна з впевненістю стверджувати, що Україна має всі підстави, щоб зайняти належне місце в системі міжнародної торгівлі і світовій економіці в цілому. Поглибленню співпраці України з Європейським Союзом перешкоджає надмірне втручання держави в економіку, політична нестабільність, невідповідна європейським стандартам правова база України.

Аналіз принципів, передбачених Хартією місцевого самоврядування, свідчить про те, що сучасна Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Насамперед, йдеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновництва, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя. Досвід самоуправління, а головне – вироблені ним уміння, виховують у населення почуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку. Нині в Україні триває процес імплементації Хартії місцевого самоврядування. Його аналіз дозволяє виокремити ряд проблем, пов'язаних з імплементаційним процесом Хартії місцевого самоврядування у правове поле держави [1, с. 149]

Варто звернути увагу на запропоновані Президентом України зміни до Конституції України щодо децентралізації влади. Законопроект №2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» був визначений як невідкладний, однак вже 17.01.2020 р. відкликаний Президентом України. Так, варто зазначити, що законопроектом пропонувалося змінити окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. А саме пропонувалося запровадити такий перелік адміністративно-територіальних одиниць: громада, округ, область, Автономна Республіка Крим. Також передбачалося законодавче врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядку

утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії [4].

Зміни до розділу XI «Місцеве самоврядування» передбачали закріплення місцевого самоврядування як права та можливості громади безпосередньо або через органи та її посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А розділ XI Конституції України також планувалося доповнити положенням, відповідно до якого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, округів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності. Також варто зазначити, що, на думку експертів Венеціанської комісії, найбільш повно зміст Європейської Хартії місцевого самоврядування відтворює у собі законопроект Президента України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [5].

Ще одним нововведенням могло б стати запровадження ефективної системи місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях, що зумовлено потребою більш чіткого розмежування компетенції та є однією з ключових вимог хартії, – такі відповідні ради отримають право утворювати виконавчі органи, які будуть їм підконтрольні та підзвітні. Ради повноважні самостійно затверджувати голів виконавчих комітетів. Також планувалося ліквідувати місцеві державні адміністрації, з наявністю яких пов'язана на сьогоднішній день проблема розмежування повноважень, відповідальності та ресурсів на рівні місцевої влади; ліквідація посад голів місцевих державних адміністрацій, однак планувалося введення нової інституції префектів для виконання контрольно-наглядових функцій. Знаходили закріплення також і гарантії матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема, щодо місцевих податкових надходжень та зборів, а також частини податків на рівні держави та інших доходів місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень [3].

Даний законопроект зазнав критики, оскільки пропоновані зміни передбачають зменшення повноважень голів громад, тим самим порушують внутрішню систему стримувань та противаг між різними представницькими органами на рівні місцевого самоврядування. А також, передбачалася поява окружного рівня місцевого самоврядування, куди входитимуть всі громади.

На нашу думку, пропоновані законопроектом зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують висновки і зауваження Венеційської комісії та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

Проте суттєвим недоліком є те, що невітленою залишається ціла низка засад, передбачених Хартією, за відсутності практики наділення іноземців принаймні активним виборчим правом і сприяння їх участі у справах

місцевого самоврядування. Але хоча і в Конституції України та інших нормативних актах зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, а отже, до «жителів» можна віднести й іноземців, але іноземці не мають виборчих прав на рівні місцевого самоврядування.

Ще одна прогалина і підтвердження неповноцінної імплементації хартії – факт відсутності у національному законодавстві визначення терміна, який має відповідне закріплення у 5 статті хартії, – «територіальні кордони органів місцевого самоврядування». Більше того, хоча українське законодавство передбачає та гарантує можливість органів місцевого самоврядування звернутися до суду задля захисту порушених прав та законних інтересів, але немає норми, яка би встановлювала право на звернення до Конституційного Суду України [6].

Отже, правове регулювання місцевого самоврядування в Україні потребує подальших змін для більш ефективного подолання існуючих проблем. А сучасні реформи країни у цій сфері повинні втілювати у життя норми Європейської хартії місцевого самоврядування і сприяти розвитку демократії та децентралізації.

Література:

1. Чудик Н. О. Імплементація принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 148–151. *України*. 1996. Ст. 64
2. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Проект Закону від 01.07.2015 № 2217а. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb>
3. Законопроект Зеленського про зміни до Конституції щодо децентралізації з'явився на сайті ВР. Стаття Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2838728-zakonoproekt-zelenskogo-pro-zmini-do-konstitucii-sodo-decentralizacii-zavivsa-na-sajti-vr.html> (дата звернення: 04.02.2020).
4. Президент вніс до ВР проект змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади. Стаття бухгалтер.com.ua URL: <https://buhgalter.com.ua/news/diyalnist-organiv-mistseвого-samovryaduvannya/prezident-vnis-do-vr-proekt-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini-shchodo/> (дата звернення: 04.02.2020).
5. Рекомендації КМБРС № 145 URL: <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/desember08/27.htm>





Навроцька Віра Вячеславівна,

*доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

РОЗГЛЯД КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ ПИТАННЯ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОСТІ НОРМАТИВНОГО АКТУ ЯК ПІДСТАВА ЗУПИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Зупинення слідства (як досудового та судового) тяжко віднести до позитивних явищ. Адже супинення (навіть тимчасове) роботи по розслідуванню злочинів та інших суспільно небезпечних діянь тягне настання негативних наслідків. Небажані юридичні наслідки проявляються у тому, що затягування розслідування ускладнює процес встановлення істини, відновлення порушених прав та інтересів осіб, передусім, відшкодування шкоди потерпілим та цивільним позивачам часто виявляється неможливим, а інколи перерва у провадженні ставить під загрозу безпеку учасників процесу, щодо яких після призупинення справи вчиняються протиправні дії з боку злочинців, що приховуються чи яких ще не встановлено. А це, своєю чергою, призводить до невизначеності судової перспективи кримінального провадження. Залишення суспільно небезпечного діяння нерозкритим, а того, хто його вчинив – без покарання, сприяє вчиненню нових протиправних діянь, тобто погіршення криминогенної обстановки. Ці проблеми зумовлені, окрім невисокої кваліфікації правозастосувача, ще й недосконалістю закону, недостатнім теоретичним напрацюванням питань призупинення досудового слідства та судового розгляду, необхідних для слідчої практики науково-обґрунтованих рекомендацій.

Поряд з тим, підготовка та прийняття нового КПК України 2012 р. викликала необхідність звернення до даної проблеми, до критичної оцінки накопиченого наукового потенціалу, виходячи, головним чином, із проголошеного Конституцією пріоритету захисту прав та законних інтересів осіб.

У ч.1 ст.280 КПК України передбачено випадки, коли досудове слідство може бути зупинене:

1) підозрюваний захворів на тяжку хворобу, яка перешкоджає його участі у кримінальному провадженні (за умови підтвердження цього відповідним медичним висновком);

2) підозрюваного оголошено в розшук;

2¹) слідчий суддя відмовив у задоволенні клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування;

3) наявна необхідність виконання процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва.

А у ч.1 ст.335 КПК України йдеться про підстави зупинення судового провадження:

- 1) обвинувачений ухилився від суду;
- 2) обвинувачений захворів на психічну чи іншу тяжку тривалу хворобу, яка виключає його участь у судовому провадженні [1].

Як уже зазначалося, у кримінальному процесуальному законі передбачено низку випадків, коли розслідування у кримінальному провадженні тимчасово неможливе, воно підлягає зупиненню. Водночас, даний перелік підстав призупинення кримінального провадження основний, однак не вичерпний.

Ще однією підставою зупинення як досудового слідства та судового розгляду є прийняття Конституційним Судом до розгляду скарги про порушення прав і свобод громадян законом, що застосовується чи підлягає застосуванню у даному кримінальному провадженні. Видається, що дана підстава призупинення існує ще з моменту прийняття Закону «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року [2].

У п.2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» №9 від 1 листопада 1996 р. зазначено, що у випадку невизначеності у питанні про те, чи відповідає Конституції застосований закон або закон, який підлягає застосуванню у конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою припиняє розгляд справи і звертається з вмотивованим визначенням (постановою) до Верховного Суду України, який згідно зі ст.150 Конституції може ініціювати питання про відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів [3]. У ч.1 ст.83 раніше чинного Закону «Про Конституційний Суд України» йшлося про те, що у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом та розгляду цього питання Конституційним Судом, провадження у справі зупиняється [2]. Незважаючи на те, що у новоприйнятому Законі «Про Конституційний Суд України» [4] подібної (чи аналогічної) норми немає, вочевидь, провадження по справі у кримінальному судочинстві в аналізованій ситуації все ж підлягає зупиненню.

Дане положення має безпосереднє значення не тільки стосовно судового розгляду (що є очевидним), але щодо досудового провадження. Адже якщо в ході розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу при провадженні слідчої дії чи розгляду скарги на дії і рішення працівників органів досудового розслідування слідчий суддя вважатиме за необхідне звернутися з відповідним запитом до Конституційного Суду, це може послужити підставою для призупинення досудового слідства.

Тому відповідні зміни потрібно внести як до ч.1 ст.280, так і до ч.1 ст.335 КПК України. Отож, серед підстав призупинення досудового слідства та

судового розгляду доцільно передбачити норми, відповідно до яких досудове слідство та судовий розгляд відповідно зупиняється у разі прийняття Конституційним Судом до розгляду скарги про порушення прав і свобод громадян законом, який застосований (чи підлягає застосуванню) у даному кримінальному провадженні.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 1 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Про Конституційний Суд України»: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР. URL: https://protocol.ua/ua/pro_konstitutsiyniy_sud_ukraini/#section139780.
3. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» № 9 від 1 листопада 1996 р.: Постанова Пленуму Верховного Суду України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.



Нагнибіда Володимир Іванович,

старший науковий співробітник Інституту приватного права і підприємництва Інституту приватного права і підприємництва імені Ф. Г. Бурчака НАН України, кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ОРГАНУ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ В ТЕОРІЇ ПРАВА

В теорії права тривалий час точилися дискусії щодо визначення суб'єктів правозастосування та їх приналежності до суб'єктів владних повноважень. Як відомо, на сьогодні однією з «класичних» ознак застосування права як форми реалізації норм права є державно-владний характер правозастосування [1, с. 453]. Це означає, що при застосуванні норм права саме державні (публічні) органи наділені відповідними повноваженнями, приймати акти застосування норм права, внаслідок невиконання яких до суб'єктів на яких такі акти поширюються може бути застосовано державний примус. Вказана теза пронизує більшість сучасних робіт з теорії права та правозастосування [1; 2; 3].

Разом з тим, у свій час питання державно-владного характеру критикувалось окремими вченими. Зокрема, професори П. О. Недбайло та

Ю. Х. Калмиков, а пізніше Б. І. Пугінський висловлювали думки, що державно-владний характер правозастосовчої діяльності не можна абсолютизувати, оскільки в ряді випадків функції правозастосування виконують й інші суб'єкти [4, с. 137; 5, с. 131-132; 6]. Вчені обґрунтовували позицію щодо можливості віднесення до суб'єктів правозастосування навіть окремих громадян. І хоча дискусія щодо громадян як суб'єктів правозастосування пізніше була завершена шляхом формування погляду, що громадяни, здійснюючи правозастосування, діють як спеціально уповноважені законом представники держави, все ж їх застереження на надмірному фокусуванні уваги на «державному» характері процесу застосування норм права є цілком справедливими.

Особливо актуальним це питання є сьогодні, зважаючи на процеси децентралізації та розвитку альтернативних форм вирішення спорів в Україні. Адже якщо розглядати правозастосування або застосування норм права як спрямовану на реалізацію норм права і здійснювану в спеціально встановлених формах державно-владну, творчо-організаційну діяльність державних органів й уповноважених державою інших суб'єктів з метою вирішення конкретної справи шляхом видання індивідуальних правових приписів (правозастосовчих актів) [7, с. 213], то процес правозастосування дійсно виглядає як застосування норм права саме публічними суб'єктами у межах визначеної компетенції таких органів. Наприклад, судами, органами контролю, органами виконавчої влади, правоохоронними органами тощо.

Разом з тим, вбачається, що сучасні реалії свідчать про поступову втрату саме такої точки зору на суб'єкта правозастосування, оскільки зважаючи на значне ускладнення суспільних відносин та, дедалі більшу кількість спорів, які виникають між учасниками правовідносин, все частіше держава вдається до делегування функцій по правозастосуванню іншим суб'єктам права. Це здійснюється з метою розвантаження державних органів (передусім судів), недопущення малозначних спорів і правових конфліктів до їх вирішення в порядку державного правозастосування (судочинства). Як приклад можна назвати, введення підвищених ставок судового збору, спеціальних процесуальних «фільтрів», впровадження адвокатської монополії тощо. Натомість державою ініціюються та стимулюються розвиток нових способів врегулювання спорів шляхом медіації, третейського судочинства та арбітражу. Зокрема, проект закону України «Про медіацію» [8], наразі уже включено до обговорення на пленарних засіданнях третьої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання і ближчим часом очікується його прийняття в цілому як закону. Таким чином держава делегує функції щодо вирішення спорів визначеним у законі суб'єктам, рішення яких щодо конкретного спору отримують підтримку держави на стадії їх примусового виконання.

У цьому контексті рішення третейських судів та міжнародних комерційних арбітражів, які уже давно визнаються державами та отримали широку

нормативну підтримку (у тому числі на рівні міжнародних договорів), є класичним та успішним прикладом делегування державою функцій правозастосування та надання сприяння і підтримки з боку органів примусового виконання у разі, коли постановлені за результатами правозастосування акти не виконуються зобов'язаними суб'єктами права.

Не менш актуальним зазначене застереження щодо «державно-владного» характеру правозастосовчого процесу є і у випадку, коли правозастосування відбувається в силу необхідності фіксації юридичного факту. Наприклад, на сьогодні реєстрація виникнення, переходу чи припинення речових прав та/або їх обтяжень здійснюється спеціально уповноваженими реєстраторами, у т.ч. нотаріусами, які на підставі відповідних положень Закону [9], виконують від імені держави функції державної реєстрації – офіційне визнання і підтвердження *державою* фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону).

У зв'язку зі сказаним, вбачається, що існуючий в теорії права погляд щодо державно-владного характеру правозастосування, сформований під впливом наукового доробку вчених радянського періоду, мав би бути уточнений з урахуванням того, що така діяльність на сьогодні має не стільки «державний» характер, скільки «владно-організуючий» [10, с. 388], адже спрямована передусім на застосування відповідних заходів у т.ч. примусових з метою впорядкування та організації відповідних правовідносин. І держава у цих процесах далеко не завжди виступає суб'єктом правозастосування. Така діяльність дійсно є владною, адже здійснюється компетентним суб'єктами на підставі повноважень, визначених нормами права відповідно до їх предметної компетенції. Такими суб'єктами на сьогодні є органи місцевого самоврядування, третейські суди та міжнародні комерційні арбітражі, центри медіації, усі суб'єкти, які уповноважені державою на виконання спеціальних функцій правозастосування: нотаріуси, державні реєстратори, державні кадастрові реєстратори, суб'єкти здійснення авторського і технічного нагляду при здійсненні будівництва, митні брокери тощо. Як бачимо більшість з них не є і не можуть бути віднесені до публічних органів, пори те, що положеннями чинного законодавства на них покладаються відповідні правозастосовчі функції.

Крім цього, потрібно відзначити, що застосування права має організуючий характер, адже спрямоване на впорядкування суспільних відносин, внесення визначеності у права та обов'язки учасників відповідних правовідносин, що сприяє правовій визначеності загалом.

Література:

1. Теорія держави і права / О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський [та ін.]; під ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. К. : Алерта, 2017. 528 с.
3. Малишев Б. В., Москалюк О. В. Застосування норм права (теорія і практика) : навчальний посібник ; за заг. ред. Б. В. Малишева. К. : Реферат, 2010. 260 с.
4. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм : монографія. М. : Госюриздат, 1960. 512 с.
5. Калмыков Ю. Х. Вопросы применения гражданско-правовых норм / Ю. Х. Калмыков. Саратов : Издательство Саратовского университета, 1976. 268 с.
6. Пугинский Б. И. Теория и практика договорного регулирования. М. : ИКД «Зерцало-М», 2008. 224 с.
7. Теорія держави і права / С. Л. Лисенков, В. В. Копейчиков ; за ред. В. В. Копейчикова. К. : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
8. Про медіацію : проект Закону України № 2706 від 28.12.2019 р. Верховна Рада України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67831.
9. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 656 с.



Налуцишин Віктор Володимирович,

*професор кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, доцент*

КРИМІНОЛОГІЧНІ ЗАХОДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ДЕРЖАВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Злочинність за своєю природою є суспільно небезпечним явищем. Це порушення конституційних прав і законних інтересів громадян, вона руйнує суспільство і державу.

Ознайомлення із зарубіжною практикою в сфері попередження злочинності сприяє більш глибокому розумінню національного досвіду проведення кримінологічної політики в Україні для встановлення взаємодії

між правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства у запобіганні злочинності.

Кримінологія країн ЄС як наука вивчає в більшій мірі профілактику злочинності як соціального явища, розглядаючи його як комплекс соціальних, психологічних, суспільних, адміністративно-правових, кримінально-правових та інших заходів обмеження і стримування небезпек негативного впливу на інтереси громадян і держави конкретних криміногенних факторів і обставин. При цьому особливе значення надається ефективності профілактики злочинності, яка має бути скоординованою і систематичною, включати заходи, пов'язані з поліпшенням життя громадян, розвитком освіти, вихованням неповнолітніх, вдосконаленням кримінального правосуддя та кримінально-правового захисту. З цієї концепцією слід погодитися, оскільки системність у розвитку координації соціальних і правоохоронних органів – запорука ефективності кримінологічної політики держави.

В державах ЄС практикуються і активно впроваджуються такі форми координації діяльності щодо попередження злочинів, як Національні Ради, основними функціями яких є збір інформації, планування, виконання та оцінка програм щодо попередження злочинів, координація діяльності поліції та інших органів, що працюють в цій сфері, забезпечення участі населення, співпраця із засобами масової інформації, науково-дослідницька робота, співпраця з законодавчими органами, що визначають політику в області боротьби зі злочинністю, навчальна підготовка.

Так, у Данії, Франції, Нідерландах, Швеції та Німеччині існують так звані громадські ради з профілактики правопорушень. Їх основні завдання – уточнення картини злочинності за рахунок виявлення латентного криміналу і розкриття її причин, локальних факторів, на які можна ефективно впливати на місцевому рівні, а також надання матеріальної та психолого-педагогічної допомоги нужденним.

В Австрії, Бельгії, Ірландії, Італії функціонують спеціальні комісії з координації поліцейських і адміністративних заходів, спрямованих на профілактику правопорушень.

Слід особливо відзначити, що в таких державах, як Франція, Данія для попередження злочинності та її профілактики створюються умови для соціальної реабілітації осіб, які відбули покарання за вчинене кримінальне правопорушення.

Заслуговує на увагу система попередження злочинів в *Австрії*. В країні державними структурами безпеки є поліція і жандармерія. Обидві структури утворюють єдину федеральну поліцію. Попередження злочинів у Австрії проводять в першу чергу щодо умисних злочинів. Особливо популярна рання профілактика [1, с. 151]. Серед нововведень і відмінною рисою запобіжних заходів в Австрії відзначимо активне використання правоохоронними

органами соціальних мереж і онлайн – платформ. Поліцейськими управління кожного міста створені офіційні сторінки в соціальних мережах. На федеральному рівні розроблено і застосовується мобільний додаток. Велику роль в роботі з попередження злочину в Австрії має виховання і менталітет австрійців. Вони дуже свідомі і всіляко сприяють поліції. І як показник політики попередження злочинів в Австрії один з найнижчих показників індексу злочинності.

Що стосується попередження злочинності в іншій країні ЄС, *Бельгії*, то особливу роль тут відіграє Координаційна Рада по попередженню злочинності, яка діє з 1985 року і займається плануванням і координуванням превентивної політики, контрольованої підрозділами жандармерії, збором документації, здійсненням конкретних профілактичних програм, бере участь в наукових дослідженнях для розробки рекомендацій правоохоронним і іншим органам національним органам у сфері попередження приступності [2, с. 193-194].

Щодо проведення кримінологічної політики у *Франції* слід зазначити, що з 1983 р в країні діють органи із запобігання злочинності на національному, регіональному, місцевому рівні. У їх число входить Національна рада з попередження злочинності, перед якою стоїть завдання по розробці національної політики в галузі попередження злочинності; стимулювання і координації антикримінальних проектів державного рівня; планування взаємодії місцевих органів влади з громадськими організаціями та приватним сектором; пошуку джерел фінансування програм попередження злочинності; поширенню інформації про психологічні та інші причини злочинів і заходи кримінальної відповідальності. Рада муніципальних утворень і Національна рада з попередження злочинності взаємодіють з французькою поліцією, виконуючи функції реалізації заходів щодо попередження злочинності і активно взаємодіючи з громадськістю, включаючи муніципальні ради [3, с. 116].

Діяльністю щодо попередження злочинності в *Німеччині* займаються правоохоронні органи, що керуються в своїй практиці не тільки Кримінально-процесуальним кодексом, а й спеціальними кримінальними законами, прийнятими в кожній з федеральних земель. Профілактика злочинності відноситься до компетенції Постійної комісії Міністерства внутрішніх справ [3, с. 109].

Влада Німеччини і кримінологічна наука тривалий час вважали, що попередження злочинності є додатковою частиною роботи поліції, оскільки саме існування поліцейського апарату передбачає його функції боротьби зі злочинністю. Однак, починаючи з 60-х рр. минулого століття поліція посилила зв'язки з громадськістю щодо виявлення причин злочинності і розширила роботу зі сприяння навчання громадян самообороні і попереджувальним діям, щоб не стати жертвами злочинів. Безкоштовно поширювані поради з

профілактики злочинів, трансляція по радіо і демонстрація на телебаченні програм циклу «Будні кримінальної поліції» допомогли запобігти ряду злочинів [4].

З досвіду Австрії у сфері превентивного впливу для запобігання злочинності діє Закон «Про Поліцію безпеки», який передбачає створення Консультативної ради з попередження злочинності, діяльність його полягає в наданні допомоги громадянам, які інформують поліцію про злочинні загрози їх безпеки або близьких їм людей.

Цікавим видається досвід *Італії*. В якості основного суб'єкта раннього попередження злочинів в Італійській Республіці є поліція, яка характеризується вузькою спеціалізацією підрозділів, багаторівневою структурою, а також абсолютною мілітаризованістю.

Так, в Італії функції поліції виконують: корпус карабінерів, державна поліція, фінансова гвардія, пенітенціарна поліція, провінційна поліція і муніципальна поліція. Загальне керівництво діяльністю щодо попередження злочинності в Італії здійснюється Міністерством юстиції та Міністерством внутрішніх справ.

Відмінною рисою попередження злочинів в Італії є дієва система ранньої профілактики. Її специфічними особливостями є:

1. Суб'єкти ранньої профілактики діють в напрямку суспільної і ситуаційної профілактики злочинності.
2. Застосовується диференційований підхід до попередження злочинів в залежності від роду занять, віку, статі, приналежності до релігійної конфесії, місця проживання.
3. Кожен суб'єкт раннього попередження злочинів має вузьку спеціалізацію, що дозволяє зосередити сили і кошти з метою недопущення вчинення злочинних діянь і утримання рівня злочинності на соціально-прийнятному рівні.
4. Функціонують органи державної влади, які наділені координуючими повноваженнями.
5. Сім'я в Італії розглядається в якості універсального суб'єкта ранньої профілактики злочинів [5, с. 60].

На підставі вищевикладеного слід зазначити, що міжнародний досвід в галузі попередження злочинності і застосування кримінологічних заходів, що застосовуються країнами ЄС, може бути використаний в діяльності національних органів публічної влади з урахуванням соціальних, економічних, політичних, правових та інших факторів нашого суспільства.

По-перше, ми вважаємо за необхідне, виходячи з досвіду держав ЄС, проводити кримінологічну політику як комплексну державну політику в галузі попередження злочинності і використовувати всі кримінологічні заходи її реалізації, що є в розпорядженні держави.

По-друге, ми вважаємо за доцільне (як у Франції, Бельгії та Австрії) передбачити можливість організації Координаційної ради з попередження злочинності, виділивши в ньому національний, регіональний і місцевий рівні.

По-третє, доцільно переймати досвід держав ЄС в галузі підтримання і розвитку довіри між державою та населенням з метою зміцнення взаємодії щодо запобігання злочинності.

По-четверте, вартий уваги і застосуванню на практиці досвід попередження злочинів в Італії, заснований на Концепції ранньої профілактики.

Література:

1. *Майоров В. И., Дунаева О. Н.* Современные концепции взаимодействия полиции и общества как средства противодействия преступности: опыт зарубежных стран и России. Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 1 (39). С. 145-153.
2. *Инишаков С. М.* Зарубежная криминология. М.: ИНФРА-М; Норма, 1997. 374 с.
3. *Ананич В. А., Серебрякова Л. М.* Предупреждение преступности: зарубежный опыт, международное сотрудничество. М.: Норма, 2004. 486 с.
4. *Григорян В. К.* Предупреждение преступности в высокоразвитых зарубежных странах. Актуальные проблемы российского права. 2012. № 4. С. 272 – 279.
5. *Каширина О. Н.* Концепция ранней профилактики преступности в Итальянской Республике: содержание, субъекты. Инновационная экономика и право. 2016. № 1 (2). С. 57-66.





Нестерак Януш,

*Ph. D, професор кафедри економіки та організації підприємництва
Краківського економічного університету*

Маліновська Ольга Ярославівна,

*доцент кафедри публічного адміністрування і управління бізнесом,
Львівського національного університету імені Івана Франка,
кандидат економічних наук, доцент*

ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В МЕНЕДЖМЕНТІ ОРГАНІЗАЦІЇ

Розвиток бізнесу в останні роки відбувається на тлі радикальних і динамічних змін у навколишньому середовищі та високих темпів збільшення обсягів інформації. Заради виживання і адаптації до динамічно змінюваних умов існування, сучасні підприємства змушені перепроектувати і реорганізувати свою діяльність, видозмінювати стратегію і тактику поведінки у діловому світі. Першочергово це означає проведення інновацій, пов'язаних із гнучкою адаптацією організаційних структур підприємств до інноваційних змін. Їх реалізація вимагає порівняльного аналізу поглядів, обґрунтування і побудови множини окремих концептуальних моделей, що відображають:

- траєкторії розвитку організацій у конкурентному середовищі;
- тенденцію підприємництва до конкурентоспроможності на рівні знань;
- швидкий розвиток інформаційної сфери суспільства, яка охоплює не лише телекомунікації, інформаційні системи або засоби масової інформації, а й всю сукупність виробництв і стосунків, пов'язаних із створенням, зберіганням, обробкою, демонстрацією, передачею різної інформації.

Створення і використання в повсякденній практиці менеджменту систем підтримки прийняття рішень є однією з найважливіших умов успішного функціонування організацій. Природно, пріоритет прийняття рішень належить людині – менеджеру, що володіє стратегічним мисленням і здібностями передбачати появу нових подій. Однак один з недоліків людського інтелекту полягає в тому, що він не пристосований для виконання великого обсягу обчислень в процесі аналізу складних процесів і систем, що складаються з ланцюжків взаємозв'язків [2].

Комп'ютерні технології проникли у життя суспільства у всіх його площинах, допомагаючи людству у розвитку, однак, в той же час, несучи ряд загроз. Яскравим прикладом цього є розробка нової форми розуму, а саме, – штучного інтелекту, що являє собою здатність автоматизованих систем формалізувати та виявляти властивості, асоційовані з поведінкою людини.

Ефективність штучного інтелекту беззаперечна. Перехід від процесів, орієнтованих на працівників, до процесів, орієнтованих на технології, вимагає від керівників здійснювати прориви у підходах і методах діяльності компаній в усіх секторах економіки.

Найлогічніший шлях зі створення штучного інтелекту – взяти за основу природний інтелект (як об'єкт живої природи) і цілеспрямовано перебудувати його мислення в необхідному напрямку .

Для створення діючого штучного інтелекту був використаний підхід, який враховує обмежуючі фактори, що визначають можливості людини по створенню штучних об'єктів (будь-який штучний об'єкт створюється на основі існуючих природних матеріалів) [4].

ШІ надає комп'ютеру риси розуму. Методи штучного інтелекту засновані на структуризації систем прийняття рішень. СШІ визначають також як складну програму, що маніпулює знаннями з метою одержання задовільного й ефективного рішення у вузькій предметній області. Системи виконують у таких випадках роль експертів-консультантів, оскільки побудовані на знаннях компетентних експертів і володіють відповідною компетентністю (штучно відтворюють компетентність експертів).

Вважається, що підтримувати досягнення організацією її стратегічних цілей повинні функціональні підсистеми менеджменту, при цьому їх ядром у майбутньому стануть інтегровані інформаційні системи, що містять елементи штучного інтелекту (ШІ).

Виникають і деякі складнощі в управлінні інноваційними процесами, що пояснюється високими вимогами до сприйняття та подальшого оброблення різних типів знань, серед яких доцільно виділити:

- 1) предметні знання, що належать до галузі конкретних інновацій;
- 2) стратегічні і методичні знання про методичні засади планування і управління інноваційними процесами (загальні цілі, стратегії і сценарії впровадження, правила комбінування різних галузей діяльності та науки тощо);
- 3) предметні знання, що належать до оцінювання ефективності інноваційних процесів і гіпотези про сфери їх використання тощо;
- 4) ергономічні знання про ефективну організацію інтерфейсу з комп'ютерними системами;
- 5) мета знання про способи інтеграції знань [8].

Дана технологія вимагає високого рівня професійної підготовки фахівців по роботі з інформаційними системами і передбачає функціональну структуру управління. Керівники не втручаються у справи один одного. Загальний керівник тільки координує дії керівників підрозділів і виконує обмежений перелік своїх функцій. Кожен керівник замикає на собі лише частину функцій, необхідних для виконання роботи конкретним виконавцем [3].

Розглянемо частіше використовуванні системи в бізнесі – експертні.

За допомогою експертних систем, стає можливо робити прогнози, які на основі наявних даних можуть передбачати події, а так само результати цих подій. Наприклад, вже сьогодні існують програми, здатні аналізувати економічну ситуацію, яка складається і характеризується рівнями попиту і пропозиції на ринку, а також ринковою активністю, цінами, обсягами продажів, рухом процентних ставок, валютного курсу тощо. Крім цього, за допомогою програм можливо розробляти план капіталовкладень, що також дуже важливо для ведення успішного бізнесу.

Експертні системи досить успішно застосовуються для управління і контролю підприємства, регулювання його фінансової діяльності, а також для розробки рішень в критичних ситуаціях [6].

Однак ЕС не може оцінити нюанси поточної політики, економіки, соціального розвитку або поведінки споживача. Ці важливі фактори повинні аналізуватися консультантом-людиною. Розробляючи ЕС, необхідно осмислити і порівняти переваги експертної системи і витрати на неї. Можливі випадки, коли людина-експерт вирішує задачу за кілька хвилин, а створення ЕС вимагає створення декількох сотень правил і кілька місяців проектування [2].

Варто зазначити, що основними перспективами розвитку ШІ є: перетворення програмної інженерії в інтелектуальну інженерію; створення програмних систем для імітації інтелектуальної діяльності людини; розширення «природного інтелекту»; створення кібернетичних моделей людського розуму та штучної свідомості.

Інтелектуалізація підприємництва і освоєння ним методів творчості стає необхідною умовою виживання і розвитку підприємницьких структур в умовах сучасної економіки. Для належного управління творчими процесами менеджери повинні знайти ефективні шляхи і усунути перешкоди на шляху інновацій, забезпечити мотивацію і створити певні стосунки в організаціях, які підтримують особисту і групову інноваційну ініціативу усіх учасників тимчасового інтегрованого ланцюга. З цією метою пропонується застосовувати інформаційну модель управління інноваційними процесами на основі сучасних рішень в галузі штучного інтелекту, яка складається з бази знань, бази даних, системи планування. Використання елементів штучного інтелекту сприятиме стандартизації представлення інноваційних дій та прив'язці їх реалізації до конкретних умов потенційних учасників інноваційного проекту.

Нова технологія штучного інтелекту (ШІ) набирає обертів у всьому світі. За деякими оцінками, впровадження ШІ у 2030 році дасть 14% приросту світового ВВП (на \$15,7 трлн), що більше, ніж нинішній сумарний обсяг промислового виробництва Китаю та Індії.

Ефективність штучного інтелекту беззаперечна. Коли здійснюється перехід від процесів, орієнтованих на працівників, до процесів, орієнтованих на технології, підприємства мають незначні або навіть нульові додаткові витрати і можуть швидко здійснювати масштабні зміни без збільшення витрат. До того ж «розумні машини», які перебувають у процесі навчання та адаптації 24/7, не лише мають 100% точність, але й постійно вдосконалюватимуться. Тоді як люди це робитимуть лише за умови постійного інвестування в набір працівників та їхнє навчання. Крім того, бізнес-процеси, які традиційно передаються на аутсорсинг, уже є ідеальними кандидатами для роботизації.

Література:

1. *Шамус Рає*. Як запровадити штучний інтелект та не зруйнувати бізнес. URL: <https://delo.ua/business/jak-zaprovaditi-shtuchnij-intelekt-ta-ne-zrujnuvati-biznes-346885/>
2. Управління організацією: використання технологій штучного інтелекту. *Менеджмент. Освіта UA* : веб-сайт. URL : <https://osvita.ua/vnz/reports/management/14612/>
3. Технологія управління на базі штучного інтелекту. Studme.com.ua.: веб-сайт. URL: https://studme.com.ua/1924070111577/menedzhment/tehnologiya_upravleniya_isklyuchitelnyh_sluchayah.htm
4. Використання технологій штучного інтелекту в управлінні організацією. kursoviks.com.ua : веб-сайт. URL : https://kursoviks.com.ua/bd_kompyuternyye/article_post/2352-tezi-vikoristannya-tekhnologiy-shtuchnogo-intelektu-v-upravlinni-organizatsieyu
5. Використання технологій штучного інтелекту в управлінні. Херсонський національний технічний університет. URL : <https://studfile.net/preview/5064248/page:19/>
6. *Вілісова Катерина Сергіївна, Беркут Олена Валеріївна*. Використання технологій штучного інтелекту в управлінні: переваги і загрози. 2016р. spilnota.net.ua : веб-сайт. URL : <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1671/>
7. *Галина Машлій, Ольга Мосій, Мар'яна Пельчер*. Дослідження управлінських аспектів використання штучного інтелекту. 2019р. С. 80-89. Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя. URL : <http://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/57/601.pdf>
8. *І.І. Новаківський, Г.В. Рачинська*. Застосування штучного інтелекту для управління інноваційними процесами у ланцюгах вартості. С. 303-309. Національний університет «Львівська політехніка» URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/13877/1/48_303-309_Vis_720_Menegment.pdf





Нікіфорова Марія Олександрівна,

аспірантка юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПИТАННЯ ПРІОРИТЕТУ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ В СИСТЕМІ АКТИВ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У КОНСТИТУЦІЯХ КРАЇН ЄВРОПИ

Дослідження багатоаспектної та міждисциплінарної проблематики співвідношення міжнародного права та національних правових систем зберігає свою актуальність у XXI столітті. Процеси глобалізації, поступове наближення різних правопорядків у результаті економічного, політичного та культурного обмінів, а також розвиток унікальних міждержавних правових систем на кшталт *acquis communautaire* Європейського Союзу, знову привертає увагу до місця міжнародних договорів у внутрішньому законодавстві держав Європи. Перш за все, дослідники звертаються до положень конституцій європейських країн та інших джерел конституційного права, що стають предметом наукового аналізу та доктринального тлумачення крізь призму основних концепцій співвідношення національного і міжнародного права – дуалістичної та моністичної.

Козюбра М.І., розкриваючи сутність зазначених концепцій, підкреслює, що *в основі дуалістичного підходу* лежить твердження про національне та міжнародне право як дві різні системи, взаємодія між якими відбувається за певних умов. Так, положення міжнародного права можуть трансформуватись в національну правову систему лише при їх включенні у внутрішні нормативно-правові акти держави, у той час як самі по собі міжнародні договори не визнаються джерелом національного права. Стосовно *моністичної концепції*, яка виходить з єдності міжнародного і національного права, дослідник розмежує два підходи в її рамках: відповідно до першого з них для набуття чинності положеннями міжнародного договору необхідна так звана формальна інкорпорація, тобто прийняття державою спеціального додаткового нормативного акту, яким відтворюються положення договору; згідно ж з другим (панівним різновидом) міжнародні договори стають частиною національної правової системи після їх схвалення у встановленому порядку (ратифікації) автоматично [1, с. 3-4].

В українській правовій системі Конституція України не врегульовує питання співвідношення міжнародних договорів та національного права, встановлюючи на рівні статті 9 лише загальні правила: 1) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України; 2) укладення міжнародних

договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [3]. Натомість відповідне положення закріплене у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», а також у низці інших законодавчих актів: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [4].

Саме ці відмінності між положеннями Конституції України та Закону створюють певну невизначеність у досліджуваному питанні (хоча загальний консенсус полягає у включенні України до держав із закріпленою на законодавчому рівні моністичною концепцією), змушуючи окремих дослідників говорити навіть про невідповідність наведеного припису Закону України «Про міжнародні договори України» конституційним положенням.

Дослідниками наводяться й інші характерні риси моністичної та дуалістичної концепцій. До прикладу, хоча зміст моністичної теорії полягає у визнанні єдності обох правових систем як складових єдиної системи, серед прихильників теорії немає одностайності у визначенні пріоритетності відповідних джерел права, водночас дуалістична теорія засновується на їх самостійності і відмінностях у суб'єктах застосування: міжнародного права – міжнародними організаціями, судами, інститутами та іншими суб'єктами міжнародних відносин, а внутрішнього права – національними органами влади, організаціями, громадянами тощо. Тому для застосування державними органами норм міжнародного права, на думку прихильників дуалістичної теорії, ці норми мають бути інкорпоровані, трансформовані, делеговані або в іншій формі імплементовані у внутрішнє право [4, с. 12]. Проаналізуємо особливості закріплення обох концепцій на рівні конституцій окремих держав Європи та висновки, що випливають з такого регулювання.

Загалом, дуалістична концепція властива законодавству країн англо-американської правової сім'ї (сім'ї загального права) та Скандинавським країнам та деяким іншим державам. Так, Конституція Італійської Республіки [5] містить низку положень, що визначають місце та роль міжнародних договорів у національній правовій системі. Ч. 1 ст. 10 Конституції встановлює, що італійські закони підкоряються загальноновизнаним догматам міжнародного права. Далі, ст. 117 регламентує порядок та межі здійснення законодавчих повноважень державою та областями республіки, що здійснюється відповідно до Конституції та з обмеженнями, передбаченими законодавством ЄС та міжнародними зобов'язаннями. Ці та інші положення італійського законодавства дозволяють говорити про запровадження у державі елементів дуалістичної концепції співвідношення міжнародної та національної правової систем.

Спеціальний порядок підписання міжнародних договорів, що передбачають внесення змін до законів або їх скасування, прийняття нового закону,

встановлюється у Конституції Швеції [6], що вказує на відокремлення національної правової системи від міжнародного права. Згідно з ч. 2 ст. 10 Конституції Швеції уряд не може укладати міжнародну угоду, що покладає на державу зобов'язання, без ратифікації цієї угоди Риксдагом (однопалатним парламентом Швеції), якщо угода передбачає зміну або скасування закону або видання нового закону або якщо вона в інших випадках зачіпає питання, рішення по яким повинен приймати Риксдаг. Такий ж порядок повинен дотримуватися при ратифікації угоди.

Додатково у ч. 5 ст. 10 Конституції Швеції закріплюється, що якщо в законі передбачено, що міжнародні договори мають діяти як національне шведське право, Риксдаг може в порядку, встановленому в частині другій цієї статті, прийняти рішення про те, що держава на майбутнє зобов'язує себе змінами договору, обов'язковими для держави. Але таке рішення може мати на увазі наступні зміни лише в обмеженому обсязі.

Моністична теорія закріплена у країнах сім'ї континентального права. Доволі детально місце міжнародних договорів врегульовано в Конституції Республіки Польща [7]. Найперше, у ст. 9 Конституції закріплюється, що Польська Республіка дотримується обов'язкового для неї міжнародного права. По-друге, передбачається, що до джерел загальнообов'язкового польського права належать Конституція, закони, ратифіковані міжнародні договори та постанови (ч. 1 ст. 87 Конституції). По-третє, ст. 91 Конституції Польщі закріплює такі важливі правила:

1) ратифікований міжнародний договір після його опублікування в «Журналі Законів Польської Республіки» утворює частину правопорядку країни і застосовується безпосередньо, якщо його застосування не поставлено в залежність від прийняття закону;

2) міжнародний договір, ратифікований за попередньою згодою, вираженою в законі, має пріоритет перед законом, якщо цей закон не узгоджується з договором;

3) якщо це впливає з ратифікованого Польською Республікою договору про заснування міжнародної організації, встановлене нею право застосовується безпосередньо, маючи пріоритет у випадку суперечності законам.

Конституція ФРН [8] у ст. 25 містить однозначний припис, згідно з яким загальноновизнані норми міжнародного права є складовою частиною права Федерації. Вони мають перевагу перед законами і безпосередньо породжують права і обов'язки для жителів федеральної території. Таким чином закріплюється примат міжнародного права над національним, його безпосереднє застосування.

Згідно з приписами ст. 53 Конституції Франції [9] мирні договори, торгові договори, договори або угоди, які стосуються міжнародної організації, договори, що покладають зобов'язання на державні фінанси, договори, що

змінюють положення законодавчого характеру, які стосуються стану особистості, договори про відступлення, обмін або приєднання території можуть бути ратифіковані або схвалені тільки на підставі закону. Вони вступають в силу тільки після ратифікації або схвалення. При цьому, після ратифікації або схвалення, відповідні міжнародні договори та угоди мають силу, що перевищує силу законів, з моменту опублікування, за умови застосування кожної угоди чи договору іншою стороною (ст. 55 Конституції Франції).

Отже, ключовою характеристикою, що уособлює відмінності між моністичною та дуалістичною концепціями співвідношення міжнародного права та національної правової системи можливо визначити місце міжнародних договорів у національному законодавстві або національному правопорядку відповідної держави. Згідно з дуалістичною теорією міжнародні договори самі по собі не є частиною національного законодавства, набуваючи такого статусу лише через прийняття закону, яким положення такого договору трансформуються у внутрішню правову систему. Моністичну ж концепцію, здебільшого, характеризує принцип примату міжнародного договору над національним законом, за умови, найчастіше, попередньої ратифікації або схвалення міжнародного договору парламентом країни (Польща, ФРН, Франція).

Література:

1. Козюбра М. І. Співвідношення національних і міжнародних правових систем. *Наукові записки НаУКМА*. 2016. Том 181. Юридичні науки. С. 3-11.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
4. Савенко М. Д. Міжнародне право в національній правовій системі за Основним Законом України. *Наукові записки НаУКМА*. 2016. Том 181. Юридичні науки. С. 11-17.
5. The Constitution of Italian Republic (Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298). URL : <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-ing.pdf>
6. The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act. URL : <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>
7. The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. URL : <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
8. Basic Law for the Federal Republic of Germany. URL : <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

9. French Constitution of 4 October 1958. URL : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf



Нікіфорова Тетяна Іванівна,

*доцент кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНУ ПРОБАЦІЇ ТА ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ПРОБАЦІЇ

В Україні практичне запровадження пробації розпочалося з прийняттям 5 лютого 2015 р. Закону «Про пробацію» [1]. Метою пробації в першу чергу є гарантування безпеки суспільства. Проте мова йде про модель динамічної безпеки, де на відміну від статичної безпеки, основним методом гарантування безпеки є не ізоляція загрози, а управління ризиками. Тобто не ізолюючи особу від суспільства, держава повинна здійснювати такий нагляд, контроль та вплив на відповідну особу, за якого унеможливується повторне вчинення злочину цією особою.

Це безумовно вимагає залучення громадськості до здійснення пробації. Участь громадськості має місце у реалізації усіх функцій держави, що відповідає принципам громадянського суспільства. Залучення громадськості до здійснення пробації не є досягненням сучасного суспільства. Скоріше навпаки, пробація виникла в результаті діяльності громадських, в першу чергу, релігійних організацій. Лише в середині ХХ ст. держава монополізувала управління у цій сфері, хоча виконання багатьох функцій залишилося саме в громадських організацій. І в першу чергу мова йде про здійснення соціально-виховної роботи, допомоги у працевлаштуванні, здобутті освіти, знаходженні місця проживання, тобто заходів, спрямованих на адаптацію особи у суспільстві. Рівень взаємодії держави та громадськості у сфері пробації визначається кожною державою в залежності від історичного розвитку, менталітету населення, соціально-економічної ситуації тощо. Однак успішне впровадження моделі динамічної безпеки можливе лише за умови співробітництва органів держави, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства. Безумовно, держава не може делегувати функції забезпечення та гарантування, а тим більше відповідальність за стан безпеки в країні неурядовим організаціям, але функції підтримки,

соціального супроводу, набуття компетентностей, важливих для життя в суспільстві, тощо, за умов контролю державою можуть здійснюватися іншими суб'єктами [2, с. 79–80].

Тому вважаю, що реальне запровадження пробації (не формальне виконання відповідних законодавчих положень, а реальна співпраця з особою, яка вчинила злочин, спрямована на запобігання вчинення нею нових злочинів без ізоляції її від суспільства, а навпаки із реальним залученням до суспільних процесів) не можливе без тісної співпраці органів пробації з інституціями громадянського суспільства.

В Законі України «Про пробацію» закладено певні норми щодо співпраці органу пробації з інституціями громадянського суспільства [1]. Зокрема, ст. 20 Закону передбачено можливість здійснення волонтерської діяльності, пов'язаної з пробацією, основним завданням якої є сприяння органу пробації у здійсненні нагляду за засудженими та проведенні з ними соціально-виховної роботи. Згідно ст. 21 Закону України «Про пробацію» орган пробації під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому цим Законом та іншими нормативно-правовими актами порядку з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. Тобто орган пробації на підставі чинного законодавства при виконанні своїх завдань може співпрацювати з громадськими, релігійними організаціями, церквами, реабілітаційними центрами, благодійними організаціями, лікувальними закладами, не лише тими, які зареєстровані в установленому порядку, а й з тими діяльність яких не заборонена законом.

Корисним також є досвід зарубіжних держав (Фінляндії, Норвегії, Данії, Великобританії та інших) щодо створення недержавних пробаційних центрів. Покладення на особу, засуджену до покарання не пов'язаного з позбавленням волі або звільненого від відбування покарання з випробуванням обов'язку відвідувати відповідні центри перекладає здійснення усіх функцій (нагляду, соціально-виховної роботи) на працівників відповідних центрів та значно розвантажує органи пробації. Звичайно між відповідним центром та органом пробації має бути укладено договір, яким визначено взаємні права та обов'язки сторін, відповідальність центрів за свою діяльність, контроль з боку органу пробації, що також має бути врегульовано на законодавчому рівні.

Україна має значний досвід співпраці держави та неурядових організацій у сфері ресоціалізації засуджених. Найбільш активними у цій сфері є релігійні організації та реабілітаційні центри. На загальнодержавному рівні такими організаціями зокрема є Душпастирська рада з питань релігійної опіки в пенітенціарній системі України, Християнська Міжконфесійна Місія «Духовна і благодійна опіка в тюрмах», Асоціація реабілітаційних центрів

України та інші. Цими та іншими релігійними організаціями, а також окремими церквами в багатьох містах України створено реабілітаційні центри для колишніх засуджених, проводиться соціально-виховна робота із засудженими у місцях позбавлення волі, а також із особами, звільненими з місць позбавлення волі, здійснюється сприяння у пошуку місця роботи та проживання. Ефективність діяльності релігійних організацій у цій сфері підтверджується як статистичними даними, так і дослідженнями науковців [1; 3; 4]. Так серед осіб, які проходили реабілітацію у християнських центрах 90 відсотків не вчиняють повторних злочинів [3].

Сьогодні відповідні християнські організації в Україні готові співпрацювати з органами пробації, їх представники та капелани готові виконувати функції волонтерів пробації. Маючи значний досвід роботи із засудженими та колишніми засудженими, вони здатні надавати дієву допомогу працівникам органів пробації як у здійсненні нагляду за відповідними особами, так і у проведенні соціально-виховної роботи з особами, засудженими до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, реалізації пробаційних програм щодо осіб звільнених від відбування покарання з випробуванням. При здійсненні пенітенціарної пробації (підготовки до звільнення осіб, засуджених до обмеження волі та позбавлення волі) співпраця органів пробації з релігійними організаціями є не просто бажаною, а необхідною, адже їх досвід у цій сфері важко переоцінити.

Формальний підхід державних органів до здійснення пробації нівелює саму концепцію пробації. Тому ефективність застосування пробації в Україні напряму залежить від зацікавленості усіх учасників в досягненні мети пробації. Якщо усі члени українського суспільства не будуть прагнути до ресоціалізації осіб, які вчиняють злочини жодні найкраще розроблені заходи не дадуть результату і мета забезпечення безпеки суспільства не буде досягнута. Вважаю, що сьогодні найбільш мотивованими у цьому напрямку є саме релігійні організації та їх потенціал має бути у повному обсязі використаний при реалізації державної політики у сфері пробації.

Література:

1. Про пробацію : Закон України від 05.02.2015 р. № 160–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 30. Ст. 93.
2. Калашник Н. С. Взаємодія інституцій держави та громадянського суспільства в реалізації політики внутрішньої національної безпеки (приклад Данії). *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія «Державне управління». 2018. № 1. С. 75–80
3. Виноградов В. В. Українське євангельське капеланство. *Протестанти – надбання України (короткий огляд)*. Асоціація «Поклик». К., 2017. 34с.
4. Палій М. В. Пробація та капеланство як нові перспективи взаємодії



Обрусна Світлана Юріївна,

*професор кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького,
доктор юридичних наук, доцент*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО СУДУ В УКРАЇНІ

Електронний суд є порівняно новим явищем в Україні, що розвивається як частина загальноновизнаної в сучасному інформаційному суспільстві моделі електронного врядування, покликаної надавати швидкі і якісні державні послуги населенню. Проблема впровадження електронного суду актуальна як для адміністративно-правової науки, так і галузі адміністративного права зважаючи на його сучасну природу, в основу якої покладено людину орієнтовану ідеологію [1, 9].

Узагальнивши підходи науковців до визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення впровадження електронного суду», визначаємо його як теоретичну, правотворчу, правореалізаційну діяльність щодо впровадження, закріплення і розвитку надання адміністративних послуг через електронний ресурс та здійснення у цій системі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою якісного підвищення функціонування судової системи та здійснення правосуддя.

Загальновідомо, що без належного теоретичного обґрунтування практичне впровадження будь-якої новації може бути недостатньо ефективним. Винятку не становить і електронний суд. Теоретико-правові проблеми впровадження електронного суду можна звести до наступних: по-перше, недостатнє теоретико-правове підґрунтя вказаного проекту. Як свідчить аналіз наукових публікацій, досліджуються загальні проблеми електронного суду як окремого напрямку електронного врядування (М. Кравчик, Н. Кушакова-Костицька, А. Коршун, І. Камінська, Н. Логінова та інші) або ж аналізуються окремі процесуальні аспекти електронного судочинства (господарського, адміністративного, цивільного тощо). Позитивно, що перший досвід та перспективи подальшого впровадження електронного суду узагальнено у монографії О. Бринцева [2]. Разом з тим спостерігається незначна

кількість монографій чи дисертаційних робіт, у яких вказаній проблематиці присвячено окремі розділи чи підрозділи.

Питання запровадження електронного судочинства останнім часом досить часто, що позитивно, висвітлюються у засобах масової інформації, веб-сайтах судів тощо, але більшість публікацій мають науково-популярний, прикладний, публіцистичний характер. Звичайно, це можна пояснити новизною самого проекту, але важливо, щоб наука була на крок вперед від практики.

По-друге, поки що не сформовано належний понятійно-категоріальний апарат, який би став науковим підґрунтям розробки і впровадження електронного суду. Це стосується самого поняття «електронний суд». Як свідчить аналіз наукових публікацій, електронний суд, електронне правосуддя, електронне судочинство розглядають як однорядові терміни або ж розмежують їх.

Також автори більшості публікацій не визначають зміст самого поняття «електронний суд», а називають та характеризують його структурні елементи. Крім того, відсутні єдині підходи щодо визначення поняття «електронний суд». Вказане поняття поки що не отримало правового визначення у вітчизняному законодавстві. Погоджуємося із думкою С. Романенкової, яка вважає, що поняття «електронне правосуддя» варто розглядати у широкому та вузькому значенні [3, 26]. У вузькому значенні електронний суд – це можливість суду та інших учасників судового процесу здійснювати передбачені нормативно-правовими актами дії, що безпосередньо впливають на початок та хід судового процесу. У широкому значенні нормативно-правове забезпечення, організація роботи сукупності різних автоматизованих інформаційних систем – сервісів, що забезпечують доступ до правосуддя та його здійснення. Саме розуміння поняття «електронний суд» в широкому значенні варто розглядати як адміністративно-правову категорію.

Для успішного впровадження проекту «Електронний суд» вагоме значення має правотворча, правореалізаційна, виконавчо-розпорядча діяльність. Варто відзначити, що в адміністративно-правовому регулюванні цих напрямів маємо як низку успішних кроків, так і невіршених проблем.

Важливим кроком до впровадження електронного суду став Указ Президента України «Про концепцію вдосконалення судівництва та утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» [4], на виконання якого було розпочато роботу над Концепцією Єдиної судової інформаційної системи. У межах її створення та удосконалення було започатковано реалізацію проекту «Електронний суд».

Робота над вказаним проектом розпочалася із створення міжвідомчої робочої групи, завданням якої було проаналізувати функціональні і технологічні можливості інформаційної інфраструктури судів загальної юрисдикції для підготовки впровадження пілотного проекту [5].

Реалізацію пілотного проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу було розпочато у Святошинському районному суді міста Києва та апеляційному суді Дніпропетровської області з 15 жовтня 2012 р. [2, 18]. З 2015 р. пілотний проект «Електронний суд» запрацював у трьох судах Одеської області [6]. У липні 2016 р. організаторами проекту презентовано позитивні його результати [7]. Разом з тим наголошувалося на неможливості повного завантаження такої практики в судову систему внаслідок неповної готовності чинного законодавства, чим і було зумовлено подальші зміни нормативного поля.

Вагоме місце серед них займає Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [8]. Відповідно до статті 15¹ і пункту 8 частини першої статті 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було розроблено та затверджено Концепцію побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – Концепція ЄСІТС) [9]

З 4 червня 2018 р. у 18 пілотних судах України розпочалося тестування підсистеми Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) – «Електронний суд» [10], а з 22 грудня 2018 у всіх місцевих та апеляційних судах розпочалась експлуатація підсистеми «Електронний суд» в тестовому режимі [11]. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційної системи мала запрацювати з 1 березня 2019 року, але Державна судова адміністрація України відтермінувала запуск ЄСІТС відповідно до рішення Вищої ради правосуддя та враховуючи результати обговорення питання з судами, іншими органами та установами системи правосуддя. 07.11.2019 року ДСА затверджено Концепцію в новій редакції, якою змінено підходи до побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та терміни реалізації [12].

В межах проекту нині здійснюється надсилання сторонам судового процесу повісток, забезпечується можливість участі особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції, отримання копій процесуальних документів в електронній формі; проводиться автоматичний розподіл справ, фіксація судового процесу технічними засобами; ведеться електронне судове діловодство та документообіг, електронний архів, судова статистика, узагальнення судової практики тощо.

Як бачимо, нині заходи першого етапу активно впроваджуються в організацію роботи суду та здійснення правосуддя. Значні кроки також здійснено для реалізації другого етапу. Якщо проаналізувати рівні електронної судової взаємодії, визнані в країнах ЄС (перший: онлайнова інформація про загальнодоступні послуги; другий: одностороння взаємодія: завантаження форм із сайтів; третій: двостороння взаємодія: обробка форм, процесуальні дії в

цифровій формі; четвертий: транзакція: робота зі справою, прийняття та оголошення рішення, оплата тощо.), можна зробити висновок, що вітчизняна судова система успішно пододала перший і другий рівні, починає впроваджувати третій рівень, а четвертий є поки що справою майбутнього.

Аналіз вищевказаних нововведень дозволяє зробити висновок про те, що вони спрямовані, перш за все, на забезпечення ефективного, своєчасного, економічно вигідного інформування учасників судового процесу, яке дозволить оптимально реалізувати надані їм права на доступ до правосуддя та захисту своїх прав у суді; більш широкій взаємодії між судом і суспільством за допомогою інформаційних технологій.

Література:

1. *Авер'янов В.* Оновлена українська адміністративно-правова доктрина на основі принципу верховенства права. *Часопис Київського університету права.* 2008. № 3. С. 9 -14. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2008_3/2008_3.pdf
2. *Бринцев О. В.* «Електронний суд» в Україні. Досвід та перспективи: монографія. Х. : Право, 2016. 72 с.
3. *Романенкова С.* Поняття електронного правосуддя, його генеза і впровадження в правозастосовчу практику зарубіжних країн. *Арбітражний і цивільний процес.* 2013. № 4. С. 31 URL: <https://center-bereg.ru/h227.html>
4. Про концепцію вдосконалення судівництва та утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/1006. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>
5. Про утворення міжвідомчої робочої групи з розробки пілотного проекту «Електронний суд»: Наказ ДСА від 27 січня 2012 р. № 14. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N142012>
6. Про визначення модельних судів щодо поетапного запровадження інструментів «електронного правосуддя» в діяльності судів України: Рішення Ради суддів України від 22.07.2015 № 74. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09NSXADB16>
7. В Одесі презентовано результати пілотного проекту «Електронний суд». URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/v-odesi-prezentovano-rezultati-pilotnogo>
8. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>
9. Концепція побудови Єдиної судової інформаційної-телекомунікаційної системи: Наказ ДСА від 13 квітня 2018 року № 168. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/esits/asdfg>

10. Про внесення змін до наказу ДСА України від 23.03.2017 № 367: Наказ ДСА України від 31.05.2018 р. № 269. URL: https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N_269
11. Про проведення тестування підсистеми «Електронний суд» у місцевих та апеляційних судах.: Наказ ДСА України від 22.12.2018 № 628 URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/628_18.pdf
12. Про забезпечення створення і функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: Наказ ДСА від 07.11.2019 року № 1056 URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/media/ECITC_Koncepcia.pdf



Олійник Уляна Миколаївна,

*доцент кафедри теорії та історії держави і права Хмельницького
університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук*

МІСЦЕ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПРИ ФОРМУВАННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Визнання України суверенною, незалежною, демократичною та правовою державою зумовило значні перетворення в системі органів державної влади та місцевого самоврядування нашої держави. Водночас це спричинило необхідність вироблення нових підходів та методів до здійснення управління державою, зміни старих та створення нових владних авторитетних інститутів суспільства. Разом із розвитком громадянського суспільства, яке сьогодні перебуває все ще на етапі становлення, виникає усвідомлення необхідності здійснення контролю за органами державної влади, підпорядкування здійснюваної політики задекларованим цілям, участь у формуванні ними державної політики.

Загальноприйнятим є те, що демократична держава характеризується відсутністю будь-якої дискримінації за майновими, релігійними, політичними та іншими ознаками, але в ній забезпечується можливість участі громадян у публічному управлінні. Тому надзвичайно велику роль відіграє активна громадянська позиція, яка виражається посередництвом громадських організацій, що є її необхідною складовою. У статті 1 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання» (зі змінами) [1] зазначено, що громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за

організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Також цей законодавчий акт, крім визначення правового статусу громадських організацій, формулює основні принципи їх діяльності, взаємодії громадських організацій та держави, обмеження, які встановлено в їх діяльності, врегулює порядок створення громадських організацій.

Громадські організації є суб'єктами публічної політики і впливають на політичний процес через законодавчі, виконавчі органи, засоби масової інформації, політичні партії, міжнародні інститути, суди. Роль громадських організацій у виробленні публічної політики реалізується шляхом діалогу, співпраці між владою та громадянами. Висловлюючи інтереси різних груп населення в реалізації суспільно значущих програм та проєктів, громадські організації приймають участь у підготовці проєктів нормативних актів, здійснюють контролюючі функції за діяльністю органів влади. Серед форм участі громадських організацій у формуванні та реалізації публічної політики важливе місце займають громадські ради і колегії, створені при органах публічної влади. Для залучення громадськості до процесу прийняття владних рішень була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03 листопада 2010 року (зі змінами) [2], якою затверджено порядок проведення консультацій з громадянами на основі Типового положення при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади. Постановою передбачено демократичний порядок формування громадських рад при органах виконавчої влади: вибори шляхом рейтингового голосування представників інститутів громадянського суспільства, які заявили про бажання взяти участь у її роботі. У п. 7 Порядку визначено, що інститутами громадянського суспільства є громадські організації. Ця постанова поширюється на органи виконавчої влади, але не встановлює відповідальності за порушення чи неналежне виконання запроваджених норм. Крім того, формування політики відбувається без залучення зацікавлених сторін. Постановою Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976 (зі змінами) [3] затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Цією постановою визначено, що громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Однак, вищезазначені норми мають лише рекомендаційне спрямування і не є обов'язковими для виконання органами

самоврядування. Створені на сьогодні громадські ради мають формальний характер, їх вплив на вироблення та прийняття управлінських рішень органами влади, формування та реалізацію публічної політики є мінімальним. Неefективність консультацій з громадськістю обумовлено значною мірою небажанням органів влади враховувати пропозиції громадських організацій, відсутність відповідної нормативно-правової бази, яка мала б регулювати участь громадських рад у процесах управління. Громадські ради повинні стати ланкою зв'язку влади з громадськістю для кваліфікованого діалогу з питань публічної політики, обміну досвідом та знаннями.

В межах громадських рад консультації з громадськістю мають починатися якомога раніше у процесі формулювання позицій і проектів рішень. А результатом ефективності роботи громадських рад повинні бути кількість і якість владних рішень, на ухвалення яких вплинули консультації в межах громадської ради. Потребують доопрацювання вищезазначені норми і процедури, необхідно законодавчо забезпечити створення громадських рад в органах місцевого самоврядування, а також відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб за порушення чи неналежне виконання запроваджених норм. Ядром політичної влади є держава, яка визначає правове поле діяльності громадських організацій.

Громадські об'єднання мають свої певні цілі, поля і завдання в громадському житті. У державах світу їм передаються повноваження у наданні соціальних послуг у сферах: охорони здоров'я; підвищення соціальної інтеграції; надання соціальних та психологічних послуг; догляду за хворими та немічними; надання матеріальної та фінансової допомоги; освіти; інформаційних послуг; навчання. Європейський Союз визначає нову роль інститутів громадянського суспільства при наданні соціальних послуг. Йдеться, у першу чергу про те, що головна мета інститутів громадянського суспільства, поруч з економічними цілями, є систематична боротьба з бідністю та соціальною ізоляцією. Таким чином, існують проблеми, що уповільнюють діяльність громадських організацій – це низька їх інституційна спроможність, недосконале законодавство щодо діяльності громадських організацій, проблеми партнерства між владою та громадськими організаціями. Необхідно забезпечити підтримку державою розвитку громадських організацій, створюючи політичні, правові та організаційні умови для їх існування.

Література:

1. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI зі змінами. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page>.
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03

листопада 2010 року № 996 зі змінами. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

3. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976 (зі змінами): URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.



Омельченко Наталія Леонідівна,

науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, доцент

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВ ЛЮДИНИ: ПРОБЛЕМИ РЕЦЕПЦІЇ В УКРАЇНІ

У сучасному глобалізаційному світі права людини стали показником досягнень та рівня розвитку суспільства і держави, своєрідним мірилом демократії та верховенства права. Саме права людини є найвищою соціальною, універсальною та цивілізаційною цінністю всього людства, поряд з утвердженням демократії та верховенства права, одним із найважливіших соціальних, політико-правових та конституційних інститутів.

Україна, приєднавшись до Ради Європи у 1995 р. засвідчила свій демократичний вибір, спрямованість на захист прав і основоположних свобод людини та зміцнення демократичних інституцій. Відповідно до ст. 3 Статуту Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання визнати принцип верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під її юрисдикцією, а також відверто та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради Європи, зокрема, у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод. Це означає, що національне законодавство в галузі прав людини має відповідати європейським стандартам та бути приведено у відповідність до цих стандартів, шляхом проведення відповідних реформ, зокрема конституційної, судової, адміністративної та ін.

Найбільш впливовим європейським стандартом у галузі прав людини є Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., яку Україна ратифікувала у 1997 р., разом з Протоколами №1, 2, 4, 7 і 11 (були також ратифіковані Протоколи №6, 12, 13, 14, а № 15, 16 – ще не набули юридичної сили). Відповідно п. 1 Закону про

ратифікацію ЄКПЛ Україна проголосила, що «повністю визнає на своїй території дію статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладання спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосується тлумачення застосування Конвенції» [1, с. 21]. Відповідно, право звертатися до Європейського суду з прав людини зі скаргами на порушення прав людини отримали всі особи, які перебувають під юрисдикцією України.

Варто відзначити, що саме ця Конвенція зародила в Україні нової системи утвердження та захисту прав і свобод людини, відхід від соціалістичної моделі захисту, ключові з яких були відтворені у змісті Конституції України (1996). Зокрема, «кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна» (ст. 55 Конституції України).

До прикладу, на початку 2019 р. з'явився рейтинг, у якому Україна займає третє місце (після Росії і Румунії) за кількістю скарг до ЄСПЛ, адже на розгляді перебувало 7 267 звернень. Водночас, за показником відношення кількості справ до кількості населення Україна не є у числі лідерів і посідає лише 20-те місце серед держав-членів Ради Європи [2].

Наступним важливим європейським стандартом у галузі прав людини вважається Хартія основних прав ЄС (2000), своєрідний «конституційний Білль прав людини і громадянина ЄС», яка сьогодні стала джерелом стандартів захисту прав людини. Особливо через чинність Лісабонського договору (2009). Положення цього документу вносять суттєві новели в сучасне розуміння тих можливостей, котрі складають інститут прав людини на сучасному етапі. Зокрема, у преамбулі Хартії основних прав ЄС зазначається, що «людина та її інтереси – у центрі діяльності Союзу», відповідно главу першу цього акту прямо названо «Гідність». Це означає, що фундаментальною категорією даного документу є поняття людської гідності та визнання означеної властивості людини джерелом усіх її прав, а також поступове зростання значення гуманізму як системоутворюючої з-поміж інших засад сучасного інституту прав людини [3, с. 11].

Також новими правами в системі прав людини, які отримали своє закріплення в Хартії основних прав ЄС стали: «право на надання консультацій щодо підприємницької діяльності» (ст. 27), «право на послуги з працевлаштування» (ст. 29), «право на доступ до послуг загальноекономічного значення» (ст. 36) та ін. Крім того, варто відзначити, що останнім часом все більшої уваги міжнародної спільноти, зокрема європейської, приділяється так званим новітнім правам (четверте покоління прав людини). До таких прав відносяться: права дітей, права інвалідів, а також біологічні права людини,

пов'язані з евтаназією, донорством, добровільним перериванням вагітності, рівно як і правом насцитуруса (ненародженої дитини) на життя та ін.[4]. Деякі із наведених прав отримали правове закріплення в міжнародних актах, а деякі, зокрема, право на клонування – отримали законодавчу заборону. Зокрема, у ст. 3 Хартії основних прав ЄС зазначається, що «кожна людина має право на власну фізичну і душевну цілісність». У ч. 2 даної статті конкретизуються вимоги для галузі медицини і біології, які необхідно забезпечити щодо захисту прав людини. А саме, «добровільна і вільна згода зацікавленої особи відповідно до встановленого законом порядку; заборона євгенічної практики, перш за все тієї, яка спрямована на селекцію людини; заборона використання тіла людини і його частин як таких як джерело наживи; заборона репродуктивного клонування людських істот». До прикладу, право людини на евтаназію Конституційним Судом ФРН віднесено до особистих прав людини. Це право включає можливість людині прийняти рішення самостійно вчинити самогубство або звернутися до сторонньої допомоги щодо добровільного завершення життя (Рішення від 26 лютого 2020 р.).

Важливим документом у напрямку європейської інтеграції, де повною мірою визнаються і захищаються права і свободи людини стало підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014). На виконання взятих зобов'язань державою перед народом України і європейською спільнотою було прийнято Національну стратегію в галузі прав людини, затверджену Указом Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 року № 501/2015 та План її реалізації на період до 2020 року. В даному документі зазначається, що поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної кризи, реформування державного управління тощо, забезпечення прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави та має визначати зміст і спрямованість діяльності держави в усіх її зусиллях. У зв'язку з цим, наголошується про необхідність вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини в Україні та створення дієвого механізму захисту в Україні прав і свобод людини з врахуванням як вітчизняного досвіду, так і напрацьованих та апробованих міжнародною спільнотою засад і принципів, зокрема досвіду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, правозахисних організацій України, Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, інших міжнародних організацій, а також практики Європейського суду з прав людини [5].

До основних європейських стандартів в галузі прав людини належать Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996), Європейська конвенція

про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (1987), Заключний акт Ради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1975), Документ Копенгагенської наради – конференції з людського виміру НБСЄ (1990), Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини (2011) та ін.

У світлі європейських стандартів існує необхідність вдосконалення національних механізмів та форм захисту прав і свобод людини. Важливу роль у забезпеченні прав і свобод людини в сучасних демократичних країнах відіграє інститут омбудсмана, який представляє собою спеціалізовану контрольну, правозахисну інституцію у сфері забезпечення та захисту прав і свобод людини від неправомірних дій публічної влади.

В Україні таким інститутом виступає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Відповідно ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Крім того, в руслі останніх законодавчих змін, а саме прийнятті Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р., цей інститут є елементом демократичного цивільного контролю, який здійснює парламентський контроль у даній сфері та захист прав військовослужбовців.

Проте, варто наголосити, що обізнаність громадян України щодо своїх прав і свобод, а також шляхи поновлення порушених прав все ще залишається достатньо низькою. Свідченням цього факту є численні звернення, які надійшли протягом 2018 року до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За 2018 р. їх було більше ніж 25 тисяч. Із них: 6 709 повідомлень про порушення соціальних та економічних прав громадян, з них 6 474 – з регіонів України. Найбільше повідомлень стосується порушень прав у сфері соціального захисту, праці, охорони здоров'я, житлового та земельних відносин [6].

На сучасному етапі актуалізується проблема щодо ефективного механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, зокрема запровадження інституту спеціалізованих омбудсманів, посилення контрольних механізмів у діяльності комітетів Верховної Ради України, народних депутатів України, вдосконалення інституту конституційної скарги тощо.

Виходячи із вище викладеного, можемо зазначити, що попри певний рух і запровадження нових форм у напрямку застосування європейських стандартів в галузі прав людини Україні, все ж таки відбуваються порушення загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права, які стосуються порушення основоположних прав людини, зокрема права на життя, а також ті чи інші статті Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. До прикладу, внаслідок бойових дій на сході України

шляхом прямого та опосередкованого застосування Російською Федерацією збройної сили проти суверенітету та територіальної цілісності України, за даними Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні: понад 13 тис. осіб загинуло, з яких більше третини – це цивільні особи (3,3 тис. осіб, з них: 1 791 чоловіків, 1 045 жінок, 98 хлопчиків, 49 дівчаток і 37 дорослих, чию стать не встановлено); 24 тис. осіб поранено, з яких цивільних осіб – 9 тис.; 1,5 млн. осіб стали вимушеними переселенцями.

Належне забезпечення прав і свобод людини, гарантування та механізми захисту визначають гуманістичний характер відносин людини і Української держави, їх взаємодії, а також реальної перспективи подальшого розвитку у напрямку запровадження нової європейської моделі захисту прав людини, що сприятимуть наближенню України в напрямку європейської інтеграції та курсу на набуття членства в НАТО.

Література:

1. Теорія і практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: компендіум / [О.В. Сердюк, Ю.В. Щокін, І.В. Яковюк та ін.]; за заг. ред. О.В. Сердюка, І.В. Яковюка. 2-ге вид., допов. Харків: Право, 2019.
2. Третій очний семінар навчального курсу «Стандарти прав людини у практиці адвокатів та суддів», організований Програмою USAID «Права людини в дії», що реалізується Українською Гельсінською спілкою з прав людини. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/pravo-na-spravedlyvyj-sud-yak-nevid-jemnyj-element-roboty-advokativ-i-suddiv-v-ukrajini/>
3. Добрянський С. Хартія основних прав Європейського Союзу: здобутки та перспективи. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2014. Випуск 59.
4. Федоренко В. Оптимізація моделі захисту прав і свобод людини в Україні: державно-управлінські аспекти. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_8
5. Національна стратегія у сфері прав людини від 25 серпня 2015 року № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>
6. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2018 рік: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: www.ombudsman.gov.ua





Онопрієнко Станіслав Григорович,

*викладач кафедри правового забезпечення Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІІ ІНФОРМАЦІЙНИМ ЗАГРОЗАМ

Особливістю сучасного суспільства є розвиток інформаційних технологій, які дозволяють здійснювати ті виробничі операції, які займали велику кількість часу та зусиль, значно швидше, заощаджуючи людські, часові та інші матеріальні ресурси. Разом з тим, інформатизація багатьох процесів як у сфері суспільного виробництва, освіти, так і в інших сферах, сприяла виникненню явища надмірної залежності людини від інструментів, за допомогою яких вона має сьогодні змогу виконувати свої функціональні обов'язки, приймати інформовані рішення у всіх сферах життєдіяльності, реалізувати свою електоральну та іншу політичну активність. На жаль, інформатизація сьогодні породжує певну залежність людини від способів здійснення тих операцій, які раніше доводилося робити самостійно, а сьогодні їх виконання миттєво реалізується за допомогою шаблонних алгоритмів. Як справедливо вказує В. О. Кір'ян, інформаційне суспільство призвело до експоненційного збільшення зв'язків між елементами нових соціальних систем, що, у свою чергу, поєднане із процесами нелінійності культури, трансформацією звичайних соціальних систем, глобалізацією та етнізацією соціальних процесів, призводить до збільшення не тільки кількості, а й якості загроз. Дедалі зростаюча залежність від інформаційних технологій, які виробляються поза межами України, створює додаткові загрози залежності від чужих інформаційних технологій. Основою сучасних реальних кібернетичних загроз, тобто загроз створених штучним інтелектом, загроз кібернетичного характеру, в яких людина не бере участь, виступає здатність цих систем до самостійного навчання через накопичення масивів інформації та готових матриць їх вирішення залежно від тих чи інших параметрів, здатності перебудовувати методи вирішення задач, а головне – здатність до самостійного формування таких задач із подальшим визначенням методів і наступним їх вирішенням, тобто здатність до само творення [1, с. 38].

Для того щоб отримати певну інформацію людина вже не потребує самостійно застосовувати свої навички аналізу та синтезу, застосовувати вміння моделювати певні варіанти розвитку подій. Засоби програмного забезпечення, які вміє сьогодні використовувати практично будь-яка людина, що займається нефізичною працею, роблять аналітичні операції значно скоріше,

і, головне, значно якісніше (за умови коректного застосування, безумовно). Як наслідок, виникає відчуження людини від засобів виробництва, працівник перетворюється на пасивний додаток до певних програм, вводячи в них певні відомості та дані, отримуючи та роздруковуючи результати їх аналізу, і не розуміючи навіть принципові засади оброблення інформації.

За таких умов підвищується віктимність найбільш вразливої частини будь-якої системи інформаційної безпеки – людини. Достатньо дистанційного коригування програмного забезпечення (а воно, як ми пам'ятаємо, створюється переважно за межами України) – і функціонування атомних електростанцій або повітряний рух зазнають коригування, цілі якого можуть бути далекими від мирних.

Окремо слід сказати про рівень інформаційної культури військовослужбовців. Як справедливо вказують І.М.Коропатнік і І.М.Шопіна, спроможність Збройних Сил України своєчасно відповідати на виклики часу, професіоналізація сил оборони, ефективність виконання військовослужбовцями службово-бойових завдань мають своєю необхідною умовою підвищення рівня інформаційної культури рядового та командного складу на ціннісному, світоглядному та діяльнісному рівнях. Особливу важливість має, на думку авторів, керованість процесом її формування та зміцнення, що вимагає: визначення ключових індикаторів наявного рівня інформаційної культури як на індивідуальному, так і на організаційному рівні, систематичного проведення моніторингу з метою визначення динаміки таких індикаторів; а також правового закріплення комплексу заходів щодо розвитку інформаційної культури у Збройних Силах України на рівні довгострокової програми, до виконання якої доцільно залучити, окрім внутрішньовідомчих, ресурси громадянського суспільства, що забезпечить більш об'єктивну оцінку отриманих результатів [2, с.53]. Повністю погоджуючись з визначеною авторами необхідністю здійснювати роботу щодо формування рівня інформаційної культури військовослужбовців на світоглядному, ціннісному та діяльнісному рівнях, акцентуємо увагу на системності та систематичності такої роботи. Авральні методи на кшталт проведення виїзних лекцій та семінарів мають недостатній рівень ефективності, якщо не супроводжуються у майбутньому певним супервізійним моніторингом (за встановленими педагогічною наукою закономірностями, якщо знання не пов'язані з практичним засвоєнням, виробленням вмінь та навичок, то в середньому через 6 днів у пам'яті залишається не більш ніж 20% отриманої інформації).

Враховуючи кількість осіб, виконуючих свої функціональні обов'язки в секторі безпеки і оборони, а також особливу важливість відносин, в яких вони беруть участь, для збереження територіальної цілісності, недоторканості та державного суверенітету нашої держави, було б логічно уявити, що завдання забезпечення їх особистої інформаційної безпеки знайшло

своє відображення у Законі України «Про національну безпеку України», який визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз, яким визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [3]. Але аналіз цього закону свідчить, що питання особистої інформаційної безпеки представників сектору безпеки і оборони знаходяться по за межами правового регулювання. Така само ситуація має місце з положеннями Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», який визначає правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері кібербезпеки, повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки [4]. Проте особистість людини вказаним законом не віднесена ні до об'єктів кібербезпеки, ні до об'єктів кіберзахисту. Отже, склалася ситуація, за якої увага держави спрямована переважно на вдосконалення технічних засобів захисту інформації, у той час як найбільш вразлива складова будь-якої системи інформаційної безпеки – людська особистість – навіть не розглядається як цінність, яку держава має захищати, хоча б для того, щоб у певний момент не припинити своє суверенне існування (не кажучи вже про загальнолюдські гуманістичні ідеали).

Безумовно, Закон України «Про національну безпеку України» є більш досконалим, ніж попередній законодавчий акт, разом з тим в ньому залишилась велика кількість прогалин, пов'язаних із визначенням особливостей забезпечення інформаційної безпеки. Подолання вказаних вад і прогалин є умовою та необхідним фактором для створення надійного механізму забезпечення інформаційної безпеки в Україні.

На підставі вказаного вище можна зробити наступні висновки. По-перше, проблема протидії інформаційним загрозам у сфері національної безпеки є сьогодні найважливішою для забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та незалежності нашої держави. Отже, на її вирішення мають бути спрямовані зусилля органів державної влади та місцевого

самоврядування, науковців, всіх активних суб'єктів громадянського суспільства. По-друге, законодавство яке регулює питання, пов'язані із забезпеченням національної безпеки в інформаційній сфері, відрізняється суперечливістю, наявністю великої кількості прогалин, що не дає змоги визначити правовий статус, сферу прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів, діяльність яких має забезпечувати національну безпеку в інформаційній сфері.

Іншим аспектом цієї проблеми є постійне реформування органів, компетентних у сфері виконання завдань забезпечення інформаційної безпеки. Так, створення, а потім ліквідація Міністерства інформаційної політики України лише сприяло, на нашу думку, марному витрачання надзвичайно великої кількості державних коштів, але не дозволила створити належний досвід управлінської практики, використання якого могло бути могло створювати певні перешкоди для інформаційної агресії Російської Федерації. Створення нових органів публічної влади, компетенція яких стосується забезпечення інформаційної безпеки, на жаль, також не супроводжуються залученням фахівців у цій сфері, зокрема, науковців, які розробили концепцію інформаційної безпеки нашої держави. Сподіваємось, що хаотичності та безсистемності підходу до проблем правового забезпечення інформаційної безпеки сектору безпеки і оборони прийде на зміну виважене та відповідальне ставлення до захисту найбільш цінної складової вказаної сфери – людини і громадянина.

Література:

1. Кір'ян В. О. Інформаціологічний зміст ідеології безпеки. *Правова інформатика*. 2012. № 33 (1). С. 39-43.
2. Шопіна І. М., Коропатнік І. М. Роль інформаційної культури в підвищенні ефективності функціонування Збройних Сил України. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2. С. 47-54.
3. Про національну безпеку: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. №31. Ст.241.
4. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №45. Ст.403.





Орлова Олена Олександрівна,

*доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

Попенко Анастасія Сергіївна,

*студентка 2-го курсу юридичного факультету
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Дотримання прав і свобод людини та громадянина має бути пріоритетом для кожної демократичної держави. Ставши незалежною державою, Україна зробила перший крок на шляху до ствердження демократії та верховенства права.

Права й свободи людини та громадянина є найважливішими ціннісними орієнтирами еволюції суспільства, а також виступають певними індикаторами суспільного прогресу та регулюють поведінку людей, їх взаємовідносини між собою, а також із суспільством і державою. Права і свободи людини – це основні правові можливості, необхідні для існування і розвитку особи, які визнаються універсальними, природними, невід’ємними та рівними для кожного (кожної) та мають гарантуватись державою в обсязі міжнародних стандартів.

Визначальну роль прав людини у діяльності держави було визнано і практикою Європейського суду з прав людини, тому що саме рівень реального забезпечення прав людини є юридичним критерієм оцінки всіх соціально-політичних процесів, що відбуваються у державі.

Увагу проблемі прав людини і їх захисту органами державної влади приділяли такі науковці, як Ю.Г. Барабаш, О. М. Бориславська, І. В. Воронова, А.П. Гетьман, В.І. Гладких, Т.М. Заворотченко, Ю.Ю. Калиновський, С.П. Кузнецов, С.Л. Курило, А.П. Лимар, І.Л. Литвиненко, А.А. Лукашенко, О.В. Петришин, К.Я. Сьох та ін.

Варто наголосити на тому, що забезпечення прав людини в Україні значною мірою визначається наявністю ефективних механізмів і процедур реалізації й захисту прав особи, умінням і бажанням державних структур взаємодіяти між собою в цій царині відносин в інтересах саме людини. Щодо прав людини держава має забезпечувати й захищати права і свободи людини, гарантувати їх реалізацію, підвищувати рівень правосвідомості і правої культури, домагатися відповідності правового статусу особи

міжнародно-правовим стандартам прав людини, спрямованості галузевого законодавства на захист її прав.

Вагоме місце в реалізації прав та свобод людини і громадянина займають органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування відносяться до публічної влади і на місцях мають максимально сприяти реалізації прав та свобод людини та громадянина, у разі їх порушення забезпечити відновлення та захист. У статті 140 Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Данильян О.Г. зазначає, що місцеве самоврядування може самостійно вирішувати внутрішні питання місцевого значення в межах та відповідно до Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є найефективнішим механізмом стримування центральної державної влади, способом відстоювання інтересів певного територіального об'єднання громадян. У даному випадку члени певної общини, створеної за територіальним принципом, усвідомлюють себе не лише як громадяни України, а й мешканці певного населеного пункту, району. Надання широких державно-владних повноважень органам місцевого самоврядування є однією з ключових ознак демократичної, правової держави з розвинутим громадянським суспільством [2, с.74].

«Саме місцеве самоврядування має створити умови для формування у людському співтоваристві відчуття громадянськості – однієї з тих базових, наріжних рис суспільства, які містяться у фундаменті соціуму. Громадянськість – це готовність і здатність людини до активної участі у справах суспільства і держави на основі глибоко усвідомлення своїх прав та обов'язків. У цьому плані місцеве самоврядування тим самим відіграє вагомую роль у процесі формування громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та масові види соціально-політичної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та у кінцевому рахунку реалізуються у територіальних громадах, які утворюють соціальну базу громадянського суспільства», – зазначає О. Батанов [3, с. 72].

Отже, наразі процеси децентралізації, що відбуваються в нашій країні, сприяють забезпеченню та реальному втіленню в життя положень нормативно-правових актів щодо прав людини на місцевому рівні, а з їх реалізацією, виступають своєрідним критерієм демократизму й цивілізованості держави, бо саме на органи місцевого самоврядування покладена визначна роль. На жаль, стан дотримання прав людини в Україні залишається складним, права та свободи людини і громадянина ще не стали реальною цінністю в державі та не забезпечується належним чином. Розвинута система органів місцевого

самоврядування дасть можливість реально здійснювати врядування для жителів певної громади, тим самим, максимально сприяючи реалізації їхніх приватних інтересів із врахуванням інтересів держави. З урахуванням всього вищевикладеного можна сказати, що проблема прав людини та ролі органів державної влади на сучасному етапі не втрачає актуальності, її вирішення є вкрай важливим для утвердження правової держави.

Література:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30, ст. 141.
2. Данильян О. Г. Роль місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод громадян. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. № 3 (26). 2015. С. 66-77.
3. Батанов О. Місцеве самоврядування та права людини в Україні. *Світогляд*. № 6. 2010. С. 72-76.



Павлик Ольга Борисівна,

*доцент кафедри іноземних мов
Хмельницького національного університету,
кандидат педагогічних наук, доцент*

ВПЛИВ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА ГРОМАДСЬКІСТЬ І ПУБЛІЧНУ ВЛАДУ В НІМЕЧЧИНІ

Більше десяти годин на день витрачає сьогодні пересічний німець в середньому на використання засобів масової інформації – будь то газети, журнали, радіо, телебачення чи інтернет. Десять годин на день впливають у 32 роки життя при його середньостатистичній тривалості. Жінки можуть дозволити собі це задоволення на два роки довше. Хоча слід зауважити, що є такі споживачі інформації, які вивчають її із різних джерел, а є й такі, у кого просто увесь день не вимикається радіо чи телевізор.

Засоби масової інформації заповнили наше дозвілля, незалежно від віку, рівня освіти чи соціального статусу. Тривалість їхнього споживання невпинно зростала впродовж останніх років і, врешті решт, вони почали активно втручатись у громадське і політичне життя. Засоби масової інформації надають можливість політичним діячам відстоювати свою позицію чи здобувати електорат перед виборами, допомагають правоохоронним органам у пошуку злочинців і розкритті злочинів, збирають кошти на благодійність

та перевіряють виробників, готелі й місця громадського харчування. Таким чином засоби масової інформації впливають на наше сприйняття реальності. «Те, що ми знаємо про суспільство, ба навіть про світ, у якому ми живемо, ми знаємо із засобів масової інформації,» – пише філософ і соціолог Ніклас Луман.

Нам більше не потрібно чекати, допоки посильний на коні принесе нам звістку із далечини. Потік інформації тече постійно і невпинно. Нам тепер потрібно свідомо перемкнутися на інший канал або вимкнути джерело інформації, щоб уникнути безперервного впливу на нашу свідомість.

Більшість людей не випускають із рук мобільний телефон ані в парку підчас прогулянки, ані перед сном у ліжку, ані навіть у туалеті. Скоро наше молоде покоління, яке ще більш залежне від гаджетів, не зможе жити без смартфонів, якщо цей багатофункціональний пристрій з інтернет-зв'язком ще так і називатиметься. Здається, що тема використання засобів інформації стала такою невід'ємною частиною нашого життя, що вже немає про що й говорити. Але саме через це, через невпинний технічний прогрес, а також через той вплив, який здійснюється через засоби масової інформації на суспільство, ця тема вимагає дослідження і обговорення.

Поняття «засоби масової інформації» є багатограним. У широкому розумінні до них можна віднести усі засоби чи продукти людського спілкування, будь то печерний напис чи сучасні пристрої збереження інформації. У вузькому розумінні, під засобами масової інформації ми розуміємо ті людські винаходи, які почали впливати на громадську думку із часів винайдення друкарства.

Згідно із визначенням Герхарда Малетцке, під масовою комунікацією розуміють «ті висловлювання, які публічно, за допомогою технічних засобів розповсюдження, одностороннім шляхом розповсюджуються серед суспільства». При цьому основними ознаками засобів масової інформації він називає наступне:

– Інформація, яка розповсюджується за допомогою письма, зображення чи звуку направлена на невизначену кількість осіб. Отже отримувач інформації є кількісно необмеженим і не персоніфікованим.

– Існує просторова, часова або просторово-часова дистанція між партнерами по комунікації, зміна ролей між продуцентом і реципієнтом є виключеною.

Водночас, із розвитком інтернет-мережі у 20 столітті, були розмиті межі між комунікатором і споживачем інформації. У мережі переплелися індивідуальна і масова комунікація. У соціальних мережах, наприклад у «Facebook», користувачі можуть залишити повідомлення чи коментарі на якійсь сторінці, які можуть не лише читати, а й коментувати будь-хто, навіть якщо ця особа не є адресатом. Отже, у мережі порушується і односторонність

комунікації: отримувач може без проблем змінити свою роль на роль відправника інформації.

У сьогоденніському суспільстві масова інформація вийшла за межі теоретичних дефініцій і виконує усі ті функції, якими її наділяє демократичне суспільство. При тому, що основною залишається інформаційна функція, виділяють ще соціальну, політичну і економічну. Цей перелік, звичайно ж, можна й розширити.

Засоби масової інформації мають піклуватись про те, щоб люди усвідомлювали політичні, соціальні, економічні й екологічні процеси, а також так розбирались у політиці, що й самі могли брати участь у політичних процесах. При цьому інформація має подаватись повною, об'єктивною, зрозумілою та неупередженою, принаймні у демократичному суспільстві. Соціальна функція засобів масової інформації полягає у тому, щоб показати норми і зразки поведінки, пропагувати суспільні цінності і здоровий спосіб життя. Не в останню чергу, засоби масової інформації допомагають людям розслабитись, забути про побутові проблеми. Економічна функція полягає у тому, щоб допомогти споживачу прийняти правильне рішення чи зробити вірний вибір при купівлі товару чи отриманні послуги. Отже, засоби масової інформації допомагають людям зорієнтуватись у світі, який стає дедалі складнішим.

Найбільше дискусій щодо політичної функції засобів масової інформації. Масмедіа відображають суспільне життя. Громадяни вимагають, щоб політичні партії та діячі оприлюднювали свої позиції та брали участь в обговоренні різних суспільних подій і явищ. Засоби масової інформації відображають водночас і громадську думку. Окрім того, вони виконують функцію контролю та критики. Засоби масової інформації дають можливість опозиції критикувати тих, хто при владі. Вони проводять також власні розслідування, викривають та коментують зловживання владою. Через це засоби масової інформації називають «четвертою гілкою влади».

Для того, щоб засоби масової інформації могли повноцінно здійснювати ці всі функції, вони мають бути незалежними. Журналісти мають вільно проводити розслідування та писати статті. Свобода преси гарантується Конституцією ФРН. Водночас, німецькі науковці зазначають, що засоби масової інформації перебувають під впливом не так держави, як економічних процесів і зобов'язань, що перешкоджає їхній неупередженості.

Література:

1. Burkart Roland: Kommunikationswissenschaft. Grunglagen und Problemfelder. Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft. 4. Aufl., Wien, Köln 2002, 328 S.
2. Luhman Niklas: Die Realität der Massenmedien. 2. Aufl., Opladen 1996, 286 S.

3. Maletzke Gerhard: Psychologie der Massenkommunikation. Theorie und Systematik. Hamburg 1963, 457 S.
4. Media Perspektiven Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2009. Frankfurt (Main) 2009.



Панкратова Вікторія Олегівна,

доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

ПРАВАЗАСТОСОВНИЙ РОЗСУД (ДИСКРЕЦІЯ) У СВІТЛІ ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

Принцип правової визначеності тісно пов'язаний з правовою категорією «правозастосовний розсуд». У зарубіжній юридичній літературі зустрічається термін «дискреція», який використовується в значенні свобода дій, розсуд.

Й. О. Покровський зазначав, що правотворець міг зумисне чи де йому з тих чи інших причин не вдалося висловити свою думку в загальній невизначеній формі, надає заповнення подібного «каучукового» параграфу на вільний розсуд суду [1, с. 97].

У юридичній літературі поширена думка про те, що закон повинен мінімізувати наявність дискреційних повноважень в органів влади, оскільки це порушує верховенство права [2, с. 38].

С. С. Безруков висловлює думку, що недостатня визначеність оціночних термінів, багатозначність, неконкретизованість їх змісту і, як правило, відсутність у законі вказівок на те, як їх слід розуміти, змушують правозастосовний суб'єкт «розшифровувати» зміст таких приписів на власний розсуд, вкладати в нього певний сенс, який відповідає їх особистим уявленням [3].

Вважаємо, що повністю погодитись з даними точками зору не можна. Оскільки правозастосовний розсуд є своєрідним механізмом, який покликаний усунути прогалину шляхом застосування правозастосовним органом аналогії закону чи аналогії права або правильно обрати колізійну норму. Тому розглядати правозастосовний розсуд як суто негативне явище не доцільно. Адже саме за допомогою дискреції можна досягти правової визначеності; вирішити конкретну практичну ситуацію.

При розкритті позитивних сторін дискреції не варто випускати з поля зору й негативні аспекти цього явища. Досить часто звертається увага на те, що використання дискреційних повноважень знижує рівень довіри до влади, оскільки вони асоціюються у свідомості людей зі свавіллям, самочинним

втручанням у їхні права й свободи; створює умови, при яких посадова особа може використовувати надані їй владні повноваження не для досягнення суспільно корисних цілей, зміцнення законності й правопорядку, а для задоволення власних інтересів; ускладнює перевірку законності та обґрунтованості рішень у процесі прокурорського нагляду й судового контролю; зменшує рівень прогнозованості юридичної практики тощо [4, с.56]. Погоджуючись з цим, варто зазначити, що для недопущення негативних явищ при дискреції доцільно на законодавчому рівні встановити її межі та закріпити основні ознаки правозастосовного акту: законність, визначеність, обґрунтованість.

Також поділяємо думку М.В. Преснякова, який указує, що ряд проблематичних питань в даній сфері пов'язані з невизначеністю положень щодо правозастосовного розсуду. Серед них науковець виокремлює наступні:

– відсутність закріпленого обов'язку компетентного органу прийняти той чи інший нормативно-правовий акт до моменту прийняття відповідного закону. Адже неможливо здійснити право, про яке вказано, що воно здійснюється в «установленому законом порядку», а цей порядок законом ще не встановлений;

– відсутність будь-якої відповідальності відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування за невиконання обов'язків по прийняттю нормативного правового акта навіть у тому випадку, коли такий обов'язок прямо передбачений законом [5, с. 165-166].

Корисною щодо меж дискреційних повноважень є практика, яку виробив Європейський суд з прав людини, який неодноразово аналізував наявність, межі, спосіб і законність застосування дискреційних повноважень національними органами, їх посадовими особами.

З практики Європейського суду впливає наступне:

1) *норма закону повинна містити досить чіткі положення про рамки та характер здійснення правозастосовного розсуду.* Як приклад можна навести рішення по справі Олссон проти Швеції (судове рішення від 24 березня 1988 р.), у якому сформульовано, що закон, який надає дискрецію, не є сам по собі несумісним з вимогою передбачуваності в тому випадку, коли обсяг дискреції та спосіб її застосування зазначені з достатньою чіткістю та при цьому враховується легітимна мета того чи іншого вживаного заходу в тій чи іншій ситуації, щоб надати індивіду адекватний захист від свавільного втручання» [6];

2) *обмеження застосування в законодавстві термінів, що свідчать про необмежені можливості органу виконавчої влади.* Як приклад можемо навести Постанову Європейського суду з прав людини від 06 грудня 2007 року Справа «Лю і Лю проти Російської Федерації». У даній Постанові зазначено, що в питаннях, які зачіпають основні права людини, було б порушенням принципу верховенства права – одного з основних принципів

демократичного суспільства, гарантованих Конвенцією – формулювати дискреційні повноваження органу виконавчої влади в термінах, що свідчать про необмежені можливості. Отже, закон повинен встановлювати межі такої свободи розсуду компетентних органів і способ її здійснення з достатньою ясністю, враховуючи законну мету аналізованого заходу, щоб надати особі належний захист від свавільного втручання в його права [7].

Позитивним у даному аспекті є положення, які закладені в Конституції України: ч. 2 ст. 19 Конституції України визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, ст. 22 Конституції підкреслює, що конституційні права й свободи гарантуються та не можуть бути скасовані [8].

Отже, конституційні норми забороняють втручання в зазначені сфери з боку органів влади.

Отже, з точки зору правової визначеності, дискреційні повноваження мають двоякий прояв. По-перше, правова визначеність за своєю сутністю направлена на недопущення законодавчого регламентування широких дискреційних повноважень. По-друге, дискреційні повноваження дозволяють державним органам і посадовим особам діяти на власний розсуд, коли це є виправданим і необхідним для забезпечення гнучкості правового регулювання, і тим самим дозволяє уникнути правової невизначеності.

Література:

1. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. Москва : Статут, 1998. 353 с.
2. *Савчин М. В.* Основні принципи діяльності Конституційного суду України по тлумаченню Конституції України. *Часопис Київського ун-ту права.* 2009. № 2. С. 83–89.
3. *Безруков С. С.* Оценочные понятия и термины в уголовно-процессуальном законодательстве. URL : <http://www.dslib.net/kriminal-process/ocenochnye-ponjatija-i-terminy-v-ugolovno-processualnom-zakonodatelstve.html>.
4. *Фуфалько Т. М.* Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу пропорційності. *Вісник ХНУВС.* 2012. № 1(56). С. 52–59.
5. *Пресняков М.* Дискреционные полномочия и правовая определенность. *Власть.* 2013. № 5. С. 163–166.
6. *Олссон (Olsson против Швеции: Решение Европейского суда от 24 марта 1988 г.* URL : <http://www.echr.ru/documents/doc/2461423/2461423.htm>.
7. *Лю и Лю против Российской Федерации: Постановление Европейского суда от 06 декабря 2007 г.* URL : <http://www.lawmix.ru/abrolaw/3348>.
8. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року зі змінами. URL : zakon.rada.gov.ua.



Пасічна Юлія Павлівна,

*Почесний працівник прокуратури України,
член Української асоціації прокурорів,
член Союзу юристів України*

ПАРТНЕРСЬКІ ВІДНОСИНИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ – ЦЕ НЕВІД’ЄМНИЙ ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВИХ ЗАСАД В ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес [1]. Це означає, що будь-який громадянин (громада) має право одержати доступ до публічних відомостей. Аналогію право на отримання інформації гарантовано Законом України «Про інформацію» [2].

Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» врегульовано порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації [3].

Водночас сучасні можливості інформаційно-комунікаційних технологій дають змогу органам державної влади більш оперативно інформувати громадськість через сторінки у соціальних мережах, месенджери, боти, розсилки електронною поштою тощо. Головне розуміти, для якої цільової аудиторії проводиться інформування, актуальність та суспільний резонанс інформації, та які канали поширення такої інформації спрацюють найкраще. У кожному конкретному випадку варто розробляти окрему комунікаційну стратегію.

Навіть, у наш час цифрових технологій, комунікація шляхом засобів масової інформації, соціальних мереж, менеджерів не завжди є тим інструментом, котрий здатний доступно донести до громадян (громади) інформацію, та зокрема попередити соціальну напругу. До прикладу, комунікація цифрових технологій не виправдала себе у випадку інформування про розміщення евакуйованих до України громадян з Китаю, у зв’язку із загрозою коронавірусу. Як наслідок, хвиля протестів у різних регіонах країни та в підсумку спричинення загрози життю і шкоди здоров’ю громадян, а також одночасно іміджеві втрати для держави на міжнародній арені, у результаті подій, що мали місце, 20 лютого 2020 року, у смт Нові Санжари, Новосанжарського району, Полтавської області [4].

Важливо розуміти, що в сучасному світі всім керує інформація. Громадськість має право знати, а органи публічної влади – вміти інформувати

громадськість, долучати її до процесів, заручатись її підтримкою, знаходити в ній партнерів і союзників. Дуже простим і ефективним способом для органів публічної влади показати власну відкритість, прозорість та підзвітність – це залучення представників громадськості до процесу ухвалення рішень, зокрема консультацій шляхом ведення дискусій (діалогу). Консультації з громадськістю дозволяють без додаткових витрат залучати громадських експертів до розв’язання конкретної проблеми чи розроблення рішення; дають змогу виявляти та усувати негативні наслідки публічно-правових рішень ще на стадії їхнього розроблення через залучення до обговорення зацікавлених осіб, поділяють відповідальність за прийняті рішення та їхні наслідки між органами влади та громадськістю (яка брала або не брала участі в консультаціях). Ефективні консультації поєднують процес ухвалення рішень і відкритість для поглядів та інформації зацікавлених сторін. Консультації зрідка досягають консенсусу, але допомагають апробувати запропоновані варіанти політики. За результатами проведених консультацій кожна із сторін отримує певний позитив, а саме: органи публічної влади в збиранні інформації, поліпшенні якості вироблення політики та підтримку з боку громадян, а громадяни в отриманні інформації, обізнаності, можливості участі в формуванні процесу, можливості впливу та контролю. Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни можуть звертатися до органів влади, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [5]. Тобто громадяни можуть в будь-який час надавати свої пропозиції, можна вважати, що це теж свого роду консультування з громадськістю.

Взаємне інформування (зв’язок) органів публічної влади з громадськістю збалансує протилежні інтереси, забезпечить рівновагу та справедливість. Указане водночас сприятиме побудові нового рівня взаємодії, а саме партнерських відносин між органами публічної влади та громадськістю.

Партнерство передбачає спільну відповідальність обох сторін – органу місцевої влади та громадськості на кожному етапі процесу від встановлення порядку денного, складання рішень, їх ухвалення та виконання заходів, у своїй найвищій формі воно ґрунтується на спільному управлінні. Партнерство забезпечується шляхом повної або часткової передачі повноважень громадським представникам – громадським організаціям, органам громадського контролю тощо. Партнерство також може передбачати залучення громадськості до надання соціальних послуг; здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, їх експертизи, подання органам влади експертних пропозицій, виконання спільних проєктів інформаційного,

аналітично дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо. Впровадження партнерства між органами публічної влади та громадськістю можливо лише за умови постійного діалогу обох сторін та їхньої готовності до відкритих взаємовигідних відносин. Створення ефективних партнерських відносин передбачає постійний аналіз проблем, оцінку проблем та інтересів, розвиток взаємодії, співробітництва і взаємної відповідальності; налагодження двостороннього зв'язку, спрямованого на спільний пошук шляхів розв'язання найактуальніших проблем; забезпечення довіри з боку громадян до органів місцевої влади. Партнерство між громадськістю та державою закріплено на рівні нормативно-правових актів та документів, партнерство між місцевою владою та громадськістю також може розпочинатись на подібних засадах. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» визначає рівні (національний, галузевий, територіальний та локальний) та сторони соціального діалогу [6]. Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» центральні та місцеві органи виконавчої влади під час організації надання соціальних послуг співпрацюють між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами. Місцеві органи виконавчої влади шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин визначають потреби у соціальних послугах, їхніх видах і обсягах та забезпечують їх надання [7].

Розвиток партнерських відносин між органами публічної влади і громадськістю розвине та посилить взаєморозуміння між ними, що сприятиме всебічному розвитку, як місцевих громад, так і держави в цілому [8, с. 1-9].

Література:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-17>.
3. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>.
4. Люди перекрыли дорогу у Полтавській області, куди мають привести українців з Китаю: Публікація від 20.02.2020 р. URL: <https://tsn.ua>.
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР.

Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

6. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>.*
7. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.*
8. Ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: Онлайн-курс. Лекція 2 від 13.02.2020 р. URL: <https://courses.prometheus.org.ua>.



Пастух Катерина Валеріївна,

*доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківського національного університету міського господарства імені
О. М. Бекетова, кандидат наук з державного управління*

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Дослідження здійснення стратегічного управління в діяльності органів публічної влади в Україні на сьогодні є дуже актуальним. Нагальні існуючі проблеми, що стримують регіональний розвиток вказують на важливість та необхідність удосконалення стратегічного управління в діяльності органів публічної влади в Україні.

Сучасні вчені в галузі публічного управління М. Латинін, Т. Лозинська, І. Дунаєв зазначають, що стратегічне управління – процес постійного впливу на об'єкт управління, який здійснюється, виходячи з об'єктивної оцінки його стану, із врахуванням змін навколишнього середовища та прогнозу подальшої їх динаміки для досягнення цілей розвитку [2]. В. Тертичка вказує на те, що процес стратегічного управління передбачає: адаптацію до зовнішнього середовища (поліпшення відносин організації з її зовнішнім середовищем); розподіл ресурсів (фонди, управлінські кадри, технологічний досвід); внутрішню координацію; організаційно-стратегічне передбачення, а також формування державної політики із залученням інститутів громадянського суспільства. Процес стратегічного управління складається з певних кроків: визначення суспільних потреб і інтересів (шляхом застосування референдумів, виборів, переговорів, вивчення громадської думки,

реалізації принципів соціального партнерства); соціально-економічного прогнозування; ранжування цілей з відповідним обґрунтуванням; формування пріоритетів суспільного розвитку. Учасниками процесу стратегічного управління є: державні службовці, які є фахівцями в різних сферах суспільного розвитку, мають певний досвід підготовки аналітичних документів; недержавні організації, які представляють інтереси різних груп суспільства; наукові інституції, галузеві наукові установи, вітчизняні й іноземні дослідницькі центри тощо; політичні партії, засоби масової інформації, незалежні експерти (тобто «зовнішні» учасники стратегічного управління) [4].

Однією з важливих функцій стратегічного управління є стратегічне планування. *В. Мамонова* зазначає, що стратегічне планування розвитку територій – процес передбачення майбутнього та його досягнення, який включає розробку, затвердження, реалізацію стратегії та стратегічного плану розвитку території, охоплює систему довго-, середньо-, короткострокових планів, проектів, програм [1]. Вчена звертає увагу на те, що стратегічне планування розвитку територій має базуватись на таких принципах: об'єктивність – спирається на дію загальнонаукових, економічних та спеціальних законів при розробці стратегії; цілепокладання – чітке формулювання мети та конкретних цілей, які визначаються у стратегії; результативність – спрямування всіх заходів, включених до стратегії на досягнення поставлених цілей; ефективність визначення кількісного вираження співвідношення витрат і результатів поліпшення соціально-економічного стану території; пріоритетність – включення до стратегії головних напрямків, реалізація яких дозволить забезпечити сталий розвиток території; компетентність – забезпечення відповідності питань, які охоплює стратегія, та компетенції органів управління територіальним розвитком; комплексність – створення диверсифікованої структури господарства на території, базування розробок на соціальному консенсусі, який передбачає сукупний внесок агентів територіального розвитку у вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших важливих питань; спадкоємність – залучення до розробки стратегії представників опозиції; альтернативність передбачення стратегічних альтернатив, тобто протилежних варіантів дій щодо досягнення поставленої мети при розробці стратегії, їх оцінка та обґрунтування вибору; транспарентність – забезпечення прозорості процесу розробки стратегії, широке висвітлення його в засобах масової інформації, залучення до його здійснення представників громадськості бізнесових структур; ситуаційного підходу – виявлення, оцінка та врахування дії внутрішніх факторів та впливу зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку в залежності від їх комбінації [1]. Досвід застосування стратегічного планування соціально-економічного розвитку в Україні свідчить, що, незважаючи на наявність значної кількості стратегій, концепцій, затверджених планів і програм, вони не є життєздатними. Вже розроблені документи стратегічного

характеру в своїй сукупності не становлять цілісну систему, а багато з визначених цілей в цих документах, дуже погано взаємопов'язані. Більшість таких вже затверджених документів не коригуються і поступово перестають відповідати існуючим потребам розвитку регіонів. Відсутній також і механізм контролю з визначеною системою оцінки, виконання планів, в результаті чого ці плани носять суто формальний характер [3].

1. Основними проблемами стратегічного управління в діяльності органів публічної влади є: недосконалість існуючої нормативно-правової бази; не системність у формуванні та реалізації стратегій; неузгодженість стратегій на різних рівнях управління; недосконалість проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації стратегій.

До основної нормативно-правової бази стратегічного управління в діяльності органів публічної влади в Україні слід віднести:

- Конституцію України;
- Бюджетний кодекс України;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII;
- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III;
- Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV;
- Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV ;
- Концепцію вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України від 4 жовтня 2006 року № 504-р;
- Постанову Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»;
- Постанову Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів»;

– Постанову Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів»;

– Наказ Мінрегіону від 30 березня 2016 року № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади»;

– Наказ Мінрегіону від 31 березня 2016 року № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації».

2. Одним із недоліків існуючої нормативно-правової бази стратегічного управління є її неузгодженість. Стратегічне управління в діяльності органів публічної влади в Україні має відповідати сучасним викликам та здійснюватися, насамперед, на основі впровадження нових підходів. Саме тому, в умовах сьогодення, нормативно-правова база стратегічного планування в діяльності органів публічної влади потребує оновлення та удосконалення, що потребує подальших наукових пошуків.

Література:

1. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. Т. 5 : *Територіальне управління* / [наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.]; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.
2. *Стратегічне планування* : навч. посібник / М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, І. В. Дунаєв ; за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013.– 248 с.
3. *Стратегування регіонального розвитку: теорія, методологія, концепція: монографія* / М. І. Зверяков, Н. О. Кухарська, Н. А. Клевцевич, О. С. Шараг / Одеський національний економічний університет МОН України. Одеса : Атлант ВОІ СОІУ, 2019. 241 с.
4. *Тертичка В. В.* Стратегічне управління : навч. посібник. Київ : НАДУ, 2014. 196 с.





Петренко Андрій Олександрович,

*аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

КОНСТИТУЦІЙНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ГРОМАДЯН У БОЛГАРІЇ

Метою тез є дослідження досвіду нормативної регламентації загальних зборів громадян за місцем проживання у Республіці Болгарія та її порівняння з відповідними українськими нормативними положеннями.

Одною з країн, яка має спільне з Україною радянське минуле, є Республіка Болгарія. Також досвід Болгарії представляє значний інтерес з точки зору членства цієї країни у ЄС. Цей інтерес є актуальним, враховуючи сучасні євроінтеграційні прагнення України. Таким чином, відповідний досвід Болгарії може стати у нагоді при дослідженні перспектив подальшого удосконалення нормативно-правової регламентації такої форми безпосередньої демократії на місцевому рівні, як загальні збори громадян за місцем проживання в Україні.

Конституція Республіки Болгарія 1991 року в якості одного з суб'єктивних прав особистості у Розділі 2 називає право громадян «на мирні та беззбройні збори» (ч. (1) ст. 43) [6]. Частина друга цієї статті передбачає, що «порядок організації та проведення мітингів та демонстрацій встановлюється законом», а частина третя – що «не потрібно повідомляти муніципальним органам про зустрічі, що проводяться у приміщенні» [6].

В Конституції Республіки Болгарія 1991 року місцевому управлінню та самоуправлінню присвячено Розділ 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація». Перша стаття цього Розділу передбачає, що за певними винятками (столиця та крупні міста) адміністративно-територіальний поділ країни представляє собою дволанкову систему, елементами якої є муніципалітети та регіони (ст. 146).

До числа законів, на які посилається ст. 146 Конституції Республіки Болгарія 1991 року, у контексті нашого дослідження слід віднести:

- Закон Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р.;
- Закон Республіки Болгарія «Про пряму участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні» 2009 р.

Закон Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р. має більш загальний характер, коли йдеться про нормативно-правову регламентацію болгарського аналогу українських загальних зборів громадян за місцем проживання, – загальних зборів населення. У

контексті нашого дослідження важливими є наступні положення аналізованого Закону:

– «громадяни беруть участь в управлінні муніципалітетом як через обрані ними органи, так і безпосередньо шляхом референдуму та загальних зборів населення» (ч. (2) ст. 17);

– «місцеві референдуми та загальні збори населення скликаються та проводяться на умовах та в порядку, визначених законом» (ч. (3) ст. 17);

– «витрати на проведення місцевого референдуму та загальних зборів несе муніципальний бюджет» (ч. (4) ст. 17);

– муніципальна рада, у тому числі, «затверджує рішення щодо проведення референдумів та загальних зборів населення з питань, що належать до її компетенції» (ч. (1) ст. 21);

– «за рішенням загальних зборів населення в меріях можуть бути обрані радники міського голови за умов та порядку, визначених регламентом ... Вони надають підтримку міському голові у здійсненні його функцій» (ст. 37с) [7].

Усі наведені вище положення, крім останнього (крім норми ст. 37с) присвячені не тільки загальним зборам населення, але й одночасно місцевим референдумам. У цьому полягає основна відмінність аналізованого Закону від аналогічного йому Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині закладення нормативних основ регламентації досліджуваного інституту. В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» він згадується здебільшого у контексті органів самоорганізації населення, що може сприяти враженню «допоміжності» загальних зборів громадян за місцем проживання, їхньої необхідності на місцевому рівні не у цілому, а лише для організації належного створення та функціонування будинкових, вуличних, квартальних тощо комітетів. Закон Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р. ставить загальні збори населення поряд з такою вагомою формою безпосередньої демократії, як референдум.

Слід підкреслити, що така сама логіка викладення нормативних положень має місце у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Про це свідчить стаття 1 цього Закону, у якій поняття, що застосовуються у ньому, йдуть у наступній послідовності:

- територіальна громада;
- адміністративно-територіальна одиниця;
- місцевий референдум;
- загальні збори.

Лише після цих понять розміщено інші – у т.ч., поняття «представницький орган місцевого самоврядування», «районні та обласні ради», «загальний склад ради», «склад ради», «правомочний склад ради» та інші.

Також, стаття 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» має

назву «Місцевий референдум», а одразу за нею розміщено статтю 8 «Загальні збори громадян».

Таким чином, у Розділі I Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дотримана логіка, відповідно до якої можна вбачати певну подібність між двома такими формами безпосередньої демократії на місцевому рівні, як місцевий референдум та загальні збори громадян за місцем проживання.

Слід провести ще одну паралель між Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» 1991 р. Вона вбачається у тому, що обидва закони містять відносно небагато посилань на загальні збори населення (загальні збори громадян за місцем проживання).

У Республіці Болгарія це пояснюється наявністю ще одного, більш детального з точки зору досліджуваного нами інституту, Закону – Закону Республіки Болгарія «Про пряму участь у державному управлінні та місцевому самоврядуванні» 2009 р. Відповідно до статті першої цього нормативно-правового акту, він «встановлює умови, організаційні особливості та порядок безпосередньої участі громадян Республіки Болгарія у здійсненні державного та місцевого самоврядування. Цей Закон також встановлює заходи щодо імплементації Регламенту (ЄС) № 211/2011 Європейського Парламенту та Ради від 16 лютого 2011 року з ініціативи громадян (*Regulation (EU) No. 211/2011*). До числа форм прямої участі громадян у здійсненні управління та самоврядування Закон відносить: референдуми (національні та місцеві), громадські ініціативи (національні, місцеві, європейські ініціативи громадян), загальні збори населення.

Література:

1. *Накашидзе Б. Д.* Собранія граждан по месту жительства в системе институтов прямой демократии в СССР. автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М, 1989. 24 с.
2. Об утверждении Положения о собраниях граждан по месту жительства, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в Республике Беларусь: Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 9 апреля 1981 г. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor92/text92795.htm>





Петько Володимир Миколайович,

*старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Херсонського державного аграрного університету*

ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в умовах децентралізації та проведення конституційної реформи в Україні, зумовлює відповідні процеси розбудови інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. На сьогодні функціонування національної економіки орієнтується на європейські засади зростання, проводиться ефективна соціально орієнтована державна політика. Одна із головних засад розвитку України є проведення реформи територіальної організації влади, а саме децентралізації влади на місцях. Наявні результати дають можливість стверджувати, що спостерігається підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, у пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані територіальні громади демонструють динамічні темпи приросту власних доходів.

Реформа децентралізації почалася в Україні в 2014 році. Цьому передувало ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1] і низки інноваційних законів, зокрема: «Про співробітництво територіальних громад» [2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], змін до Бюджетного та Податкового кодексів стосовно фінансової децентралізації. Добровільним об'єднанням членів ОТГ передбачається отримання можливості розпоряджатися матеріальними та нематеріальними ресурсами, якими володіє громада, зокрема трудовими, фінансовими, матеріально-технічними, природними, інформаційними, маркетинговими, інноваційними, управлінськими тощо. Отримання самостійності у прийнятті рішень щодо формування й використання ресурсного потенціалу ОТГ є потужною передумовою їх активного поширення, підтвердженням чому є відповідні індикатори оцінки динаміки їх формування. Цей процес дозволив формувати, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади.

Новостворені об'єднані територіальні громади беруть на себе всю відповідальність за всі сфері життєдіяльності громади на своїй території.

Ефективність реалізації поставлених перед ОТГ задач є основним показником успішності даного об'єднання та реформи загалом.

Сьогодні однією з найуспішніших реформ в Україні по праву вважають реформу децентралізації. У найпростішому розумінні, децентралізація влади означає передачу політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії. Однак найважливішою складовою у процесі децентралізації є надання саме фінансових (бюджетних) повноважень ОТГ, тобто проведення бюджетної децентралізації, що дозволить створити умови для забезпечення їх сталого економічного зростання та розвитку, високої продуктивності наявних ресурсів та добробуту населення.

Не дивлячись на те, що з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» почався динамічний процес об'єднання в територіальні громади по всій території України. В той же час при формуванні громад почала виникати низка проблем, серед них найактуальнішими є такі:

- проблема сприйняття реформи мешканцями об'єднаних територій;
- проблема неузгодженості повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами управління в ОТГ, районними радами та районними держадміністраціями;
- суттєвий брак якісних кадрів, низька кваліфікація службовців органів місцевого самоврядування;
- особливої увагу потребує проблема контролю держави за діяльністю місцевого самоврядування;
- основною проблемою, яка сьогодні хвилює членів сільських та селищних громад є земельна проблема.

Для вирішення зазначених проблем необхідно забезпечити:

- 1) перегляд та формування перспективного плану об'єднання територіальних громад з максимальним урахуванням географічної, культурної, етнічної та іншої специфіки громад;
- 2) інформаційно-роз'яснювальний супровід процесу об'єднання територіальних громад;
- 3) проведення навчальних семінарів для працівників органів місцевого самоврядування та громадськості щодо різних аспектів реформи. При цьому самі громади, органи самоврядування, громадські об'єднання та активісти повинні не чекати запрошення, а активно включитися у процес реформування органів самоврядування на місцях.

Отже, для України важливим пріоритетом становлення як потужної соціально орієнтованої європейської держави є розвиток системи місцевого самоврядування. Реформування даної системи у напрямі децентралізації влади на місцях складно досягти ефективного розвитку територіальних

громад, а відтак – забезпечити високий рівень якості життя населення. Зміна усталеної парадигми управління державою у напрямі формування місцевої демократичної влади за рахунок удосконалення системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, слід розглядати сьогодні необхідною умовою активізації процесів сталого розвитку України.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 24 липня 2014 року № 1508-VII. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20190101>.



Подорожна Тетяна Станіславівна,

*професор кафедри теорії держави і права юридичного факультету
Львівського торговельно-економічного університету,
доктор юридичних наук, доцент*

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРАВА КРІЗЬ ПРИЗМУ БАЛАНСУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ТА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТИВ

Конституціоналізацію вітчизняного права називають найважливішою умовою забезпечення конституційного правопорядку і пов'язують з ефективною реалізацією таких юридичних властивостей конституції, як верховенство, найвища юридична сила, пряма дія. З огляду на національні культурні, історичні, релігійні, соціальні, економічні, географічні і геополітичні обставини конституціоналізації держави проголошуються універсальні орієнтири і цілі державного правового розвитку України й українського суспільства, здійснюється забезпечення і захист прав і свобод людини та громадянина. Сукупність таких базових ціннісних установок та орієнтирів, до яких держава прагне, являють собою конституційні цінності.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 13 червня 2019 р. у справі щодо конституційності положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України виходить з того, що Україна як правова держава має своїм пріоритетом гарантування прав і свобод людини та громадянина. З цією метою, йдеться у рішенні, держава зобов'язана запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення. При цьому окремі конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посиленних гарантій їх захисту [1].

Саме конституційні цінності мають вирішальне значення в захисті та гарантуванні прав і свобод людини й конституційно-правового розвитку держави. Конституційні цінності є фундаментальною основою правової системи держави. Будучи основою Конституції держави, фундаментальні конституційні цінності формалізуються в конституційних принципах і нормах. Як конституційні цінності можна виокремити права людини і громадянина, конституцію, демократичний режим державної влади, основою якого є народовладдя, встановлення принципів і правил участі народу в законопроектній діяльності (народна правотворча ініціатива), наявність системи поділу влади; прозорість і гласність здійснення державної влади тощо. Також поділяємо думку О. Гришук, що найвищою соціальною цінністю є людська гідність, яка відображає особливе значення і роль людини в поєднанні зі суспільством. На її переконання, свобода, справедливість, рівність та демократія як конституційні цінності є похідними, випливають з людської гідності [2, с. 18].

Однак не всі конституційні цінності нормативно закріплені та можуть бути виявлені і визнаватися такими в межах конституційного контролю і тлумачення конституційних норм з урахуванням соціально-економічних умов розвитку держави і суспільства. Конституційні цінності та принципи взаємопов'язані і взаємозумовлені, водночас вони можуть бути взаємосуперечними, що призводить до колізій між суб'єктами правовідносин. Конституційні цінності утворюють системну єдність і перебувають в певній ієрархічній підпорядкованості. Тому найважливішим завданням при реалізації Конституції є підтримка балансу і пропорційності конституційних цінностей, цілей та інтересів людини і громадянина. При цьому недопустимою є підміна однієї цінності іншою або її применшення за рахунок іншої цінності. З огляду на це, варта уваги теорія врівноважування конституційних цінностей і принципів, в основі якої лежить раціоналізм, що означає, що всі конституційні принципи повинні співіснувати.

Така гармонізація знаходження справедливого балансу конституційних цінностей і принципів є основою діяльності Конституційного Суду України,

який виявляє конституційний зміст принципів і цінностей та формалізує їх у своїх правових позиціях, які мають нормативне значення. Судова нормативно-інтерпретаційна конституціоналізація правопорядку, здійснювана органами конституційного правосуддя, передбачає облік системних якостей чинної Конституції в контексті її впливу на правову систему загалом, а також інших цінностей, міжнародних зобов'язань держави і розуміння значущості реалізації конституційно-правових принципів і норм. Проте, Конституція як юридична основа правової системи, виступає об'єктом системного тлумачення не тільки конституційних норм, але й норм інших галузей права в системному зв'язку з нормами Основного закону. Звідси найважливішим аспектом конституціоналізації законотворчості є видання нормативних правових актів, які містили б правові приписи, що ґрунтуються на конституційних нормах.

У реальному житті ми нерідко стикаємося із ситуацією, коли норми цивільного, адміністративного або кримінального права не збігаються з конституційними приписами. Сьогодні простежується дисбаланс між публічним інтересом, реалізованим в умовах сучасної держави, і приватним інтересом його громадян. Тож аби не допустити невідповідності між конституційними нормами і галузевими правовими приписами, при виданні нормативних правових актів потрібно дотримуватися принципів Конституції. Така конституціоналізація законотворчої діяльності, безсумнівно, сприятиме підвищенню ролі і значення Конституційного Суду України як органу конституційної юрисдикції.

Конституція під час тлумачення і правореалізації (через орган конституційного правосуддя) «працює» як процес конституціоналізації правового порядку. При цьому потрібно встановлювати нормативний (матеріальний і процесуальний) взаємозв'язок між нормами і принципами Конституції та галузевим правовим регулюванням, визначення ступеня впливу, міжгалузевого характеру дії таких положень Конституції України, як основи конституційного ладу, права і свободи людини та громадянина. Конституціоналізація правового порядку являє собою складний процес узгодження конституційних цінностей і принципів та всього корпусу конституційного і галузевого законодавства. Отже, Конституція охоплює масштаби оцінки системи галузей вітчизняного права та імплементації норм міжнародного права. У процесі конституціоналізації права здійснюється прищеплення цінностей Конституції як системи конституційних принципів і конституційних норм.

В Україні найвищою фундаментальною конституційною цінністю проголошено людину, її права і свободи на основі конституційного принципу верховенства права. До того ж вони гарантовані загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (відповідно до статті 9 Конституції

України). Встановлюючи і гарантуючи субсидіарні механізми та інститути забезпечення й захисту прав і свобод людини, позиціонуючи себе правовою, демократичною, соціальною державою на добровільних засадах, а також реалізуючи свої суверенні повноваження, Українська держава 11 вересня 1997 року ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція з прав людини) [3].

Європейська конвенція з прав людини встановлює, отже, для всіх її учасників універсальні конвенційні цінності захисту прав і свобод людини. Європейські конвенційні цінності і загальновизнані принципи та норми міжнародного права своєю чергою обумовлені національними конституційними цінностями та є породженням конституційних принципів і норм держав-учасниць щодо захисту прав і свобод людини на основі верховенства права. Такі принципи мають статус універсальних і загальновизнаних та є частиною національного законодавства. Усі конституційні та конвенційні цінності рівноцінні, і суперечностей між ними не може бути.

Механізми адаптації та імплементації універсальних міжнародних цінностей, принципів і норм, механізм визнання і виконання рішень Європейського суду з прав людини здійснюються за допомогою практичної діяльності Конституційного Суду України в процесі тлумачення норм Конституції.

Конституційний контроль нормативних правових актів та актів тлумачення конституційних норм відіграють ключову роль в гармонізації та оптимізації взаємодії національного і наднаціонального правопорядків у механізмі гарантій та захисту прав і свобод людини, адаптації універсальних міжнародних стандартів захисту прав і свобод людини. Отже, як зазначає Конституційний Суд України, розбудова України як демократичної, правової держави, у якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає запровадження ефективної, передбачуваної і такої, що відповідала б правомірним очікуванням громадян України, антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод людини та громадянина. Обов'язком парламенту при запровадженні законодавчої основи для запобігання та протидії корупції як однієї з основних загроз національній безпеці України є те, щоб норми законів відповідали критеріям юридичної визначеності, ґрунтувалися на приписах Основного закону України та принципах регулювання антикорупційної діяльності, що містяться в актах міжнародного права [4]. Така гармонізація взаємодії європейських конвенційних принципів і національних конституційних цінностей – головний чинник оптимізації ефективної взаємодії та діалогу національного і наднаціонального правопорядків у галузі забезпечення та захисту прав і свобод людини.

Література:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України від 13.06.2019 № 4-р/2019. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-19> (дата звернення: 16.02.2020).
2. Гришук О. В. Філософія конституційних цінностей: монографія. Київ: «Компанія ВАІТЕ», 2019. 416 с.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнар. док. від 04.11.1950 / Рада Європи. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 16.02.2020).
4. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 06.06.2019 № 3-р/2019. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19> (дата звернення: 16.02.2020).



Поліщук Роман Миколайович,

аспірант кафедри фінансового права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАКОН ПРО СПЛІТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ СТРАХОВИКІВ

Реформування фінансового сектору спрямоване на його вдосконалення є процесом особливої уваги держав, осторонь якого не залишається і Україна. Так, 01.07.2020 року буде введений в дію Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» від 12.09.2019 р. № 79-IX [1] (надалі – Закон про СПЛІТ).

Даним нормативно-правовим актом встановлено наступне:

- Національну комісію з регулювання ринків фінансових послуг (надалі – Нацкомфінпослуг) буде ліквідовано;
- новим регулятором небанківського фінансового сектору, зокрема, і ринку страхових послуг стане Національний банк України (надалі – НБУ).

У перехідний період, тобто по 30.06.2020 року, Нацкомфінпослуг буде продовжувати здійснювати функції регулятора ринків фінансових послуг, натомість вже починаючи з 01.07.2020 року, відповідні функції перейдуть до НБУ.

На відміну від свого попередника, НБУ має реальний інструментарій для здійснення державного моніторингу за рухом грошових коштів, цінних паперів, тощо у режимі реального часу, як це хоча б діє у порівнянні з банківським сектором економіки України, на відміну від небанківського.

Станом на сьогоднішній день у НБУ вже створено два нові департаменти: одним з яких є Департамент нагляду за страховим ринком; іншим – Департамент методології регулювання діяльності небанківських фінансових установ.

Перший із них буде здійснювати пруденційний нагляд за страховиками, страховими посередниками та перестраховиками; другий – спеціалізуватися на розробленні нормативно-правових актів щодо регулювання відповідного ринку.

Також у структурі Департаменту ліцензування НБУ було створено управління ліцензування страхових організацій.

З введенням у дію Закону про СПЛІТ буде посилено на законодавчому рівні вимоги до ліквідності активів страхових організацій.

Це, у свою чергу, вплине на підвищення ефективності регуляторної політики держави, створення дієвого механізму регулювання та нагляду за ринком страхових послуг в Україні.

Недобросовісні страховики будуть змушені залишити небанківський фінансовий сектор економіки. Наслідком цього стане підвищення конкуренції на ринку фінансових послуг, активізація його розвитку.

Також метою Закону про СПЛІТ є дерегулювання страхового ринку в Україні, зокрема, зменшення кількості контролюючих органів, спрощення регулюючих процедур на законодавчому рівні, що сприятиме зниженню корупції в Україні, яка станом на сьогоднішній день набула масштабів стихійного лиха.

Дані нововведення перш за все є вигідними добросовісним страховикам, адже з огляду на нові нормативи кількість недобросовісних учасників страхового ринку значно зменшиться, внаслідок чого ринок страхових послуг дістане додатковий поштовх до свого розвитку та інтеграцію у світову економіку.

Крім того, взаємодія банківських установ та страхових організацій посилиться, що спричинить направлення значних потоків фінансів банківської сфери економіки у інструментарій покриття своїх ризиків за рахунок ринку страхових послуг, що є дуже вигідним для обох.

Споживачі, як банківських, так і небанківських послуг отримують додатковий захист, так як регулятором обох ринків буде одна установа – НБУ.

Прийняття Закону про СПЛІТ покращить інвестиційний клімат в Україні, адже його запровадження було одним із пунктів меморандуму співпраці з Міжнародним валютним фондом.

Поряд з цим, Закон про СПЛІТ містить деякі загрози, пов'язані з наступним.

Перш за все, ринок небанківських фінансових послуг регулювався на законодавчому рівні. Натомість зараз пропонується перейти до регулювання на рівні підзаконних нормативно-правових актів, які буде визначати єдиний державний орган.

При цьому, НБУ фактично буде мати необмежені повноваження у якості регулятора. Це є порушенням загальновизнаних принципів державного регулювання, що створення потенційних можливостей тиску на бізнес.

Це все може призвести до того, що буде відсутня система стримувань і противаг, адже фактично НБУ буде уособлювати у собі та концентрувати необмежені повноваження, консолідувати традиційно невластиві для себе функції.

При цьому, діяльність НБУ не буде сконцентрована на виконанні основної своєї функції – монетарної, що потенційно може спричинити падіння національної валюти – гривні, інфляції в Україні, чергову економічну кризу, тощо.

До того ж, як зазначено вище, реорганізація структури НБУ, оголошення нових конкурсів на заміщення посад керівників структурних підрозділів, може лягти додатковим тягарем на державний бюджет та затягнутися на невизначений період часу, як до цього було у новостворених органах державної влади після чергових реформ.

З усього вищевикладеного можна зробити висновок, що прийнятий Закон про СПЛІТ безумовно уособлює у собі дуже багато позитивних новацій, які спрямовані на дерегуляцію в Україні ринку страхових послуг та зниження навантаження на страхові організації через існуючу надмірну кількість непотрібних контролюючих органів.

При цьому, недобросовісні страховики будуть змушені припинити свою діяльність через підвищення вимог до базових нормативів діяльності суб'єктів страхового ринку. У свою чергу, споживачі страхових послуг будуть додатково захищені державою.

Натомість, слід пам'ятати, що концентрація в одному регулюючому органі за діяльністю страховиків – НБУ, може призвести до зловживання посадовими особами регулятора своїми правами, адже по суті в ньому уособлюється необмежена кількість повноважень, що несе потенційні ризики як для страхового ринку, так і для економіки України в цілому, адже нівелює побудови системи стримувань і противаг.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.09.2019 р. № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-20>



Половніков Вадим Володимирович,

*начальник кафедри управління оперативно-розшуковою діяльністю
Національної академії Державної прикордонної служби України імені
Богдана Хмельницького,
кандидат юридичних наук, доцент*

Коваль Роман Ігорович,

*слухач 2 курсу 124з навчальної групи факультет підготовки керівних кадрів,
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Оперативно-розшукові підрозділи органів Державної прикордонної служби України (далі – ДПС) України, відповідно до частини 1 статті 41 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) України, здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора. Відповідно до частини 2 цієї статті під час їх виконання співробітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого і такі доручення є обов’язковими для виконання оперативним підрозділом (частина 3 статті 41 КПК України). Право доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам, відповідно до пункту 5 частини 2 статті 36 КПК України, має – прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, та, відповідно до пункту 3 частини 2 статті 40 КПК України, – слідчий [1].

Тобто, перш за все, під час виконання відповідних доручень оперативні підрозділи органів ДПС України виступають уповноваженими оперативними підрозділами, а їх співробітники – можуть користуватися повноваженнями слідчого.

Виходячи з того, що кримінальне провадження розпочинається з такої стадії як досудове розслідування (з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань), можна вважати, що саме з цього моменту розпочинається оперативно-розшукове забезпечення оперативними підрозділами органів ДПС України кримінально-процесуальної діяльності і може продовжуватись до завершення кримінального провадження.

Поняття «забезпечити» означає – зробити цілком можливим, дійсним, реально здійсненим [2, с. 374]; задовольнити, гарантувати; створити умови для чого-небудь [3, с. 309].

Відповідно, уповноважений оперативний підрозділ забезпечує збирання доказів за дорученням однієї із сторін кримінального провадження (сторони обвинувачення) відносно особи, щодо якої здійснюється провадження, у порядку, передбаченому КПК України. При цьому, він забезпечує також виконання завдань кримінального провадження, визначених статтею 2 КПК України [1].

На нашу думку, оперативно-розшукове забезпечення кримінально-процесуальної діяльності це, перш за все, виконання оперативними підрозділами органів ДПС України слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, які визначені в дорученнях слідчого, прокурора. Здійснення ними такого забезпечення передбачає використання системи заходів, здійснюваних в інтересах кримінального провадження з метою пошуку, фіксації і використання у кримінальному процесі фактичних даних, які можуть бути доказами, а також з метою перевірки вже отриманих доказів (показання, речові докази, висновки експерта тощо). Важливою складовою цього є створення оптимальних умов для повного і об'єктивного досудового розслідування.

Проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій, на відміну від оперативно-розшукових заходів, має виключно процесуальну природу, але здійснюється з використанням тактичних способів і прийомів, які притаманні саме оперативно-розшуковим заходам. Окремі правові норми, що регламентували оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД) в минулому, трансформувались у процесуальні норми.

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», зокрема пунктом першим частини першої статті 7 цього Закону, зобов'язує оперативні підрозділи у межах своїх повноважень відповідно до законів, що становлять правову основу ОРД, вживати необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, здійснювати профілактику правопорушень [4].

Відповідно, ОРД здійснюється: до початку кримінального провадження; після його початку у рамках виконання доручень слідчого, прокурора; а в окремих випадках, відповідно до частини третьої статті 7 Закону України

«Про оперативно-розшукову діяльність», у разі, якщо ознаки злочину виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, підрозділ, який здійснює ОРД, повідомляє відповідний орган досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак злочину, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного органу досудового розслідування [4].

Оперативні підрозділи ДПС України і їх уповноважені службові особи можуть також здійснювати затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді. Порядок такого затримання регламентований статтею 208 КПК України. Зокрема, у цій статті зазначено, що уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках:

- якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;

- якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, утому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин [1].

Деякі науковці відносять цю дію до запобіжного заходу та не вважають її кримінально-процесуальною дією. Але, на нашу думку, таку дію можна вважати оперативно-розшуковим забезпеченням кримінально-процесуальної діяльності.

Також варто віднести до завдань оперативно-розшукового забезпечення кримінально-процесуальної діяльності проведення комплексу оперативно-розшукових заходів щодо розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання чи безвісно відсутніх осіб. Враховуючи тенденції останніх років, особи, які вчинили злочин, намагаються максимально унеможливити їх розшук і притягнення до відповідальності, використовуючи при цьому як законні, так і не законні методи.

Оперативні підрозділи мають відповідні можливості для забезпечення виявлення розшукуваних осіб та здійснення протидії їх можливого супротиву.

Щодо окремих проблемних питань оперативно-розшукового забезпечення, то слід наголосити на тому, що процес збору доказів на стадії досудового розслідування, на сьогодні, значною мірою покладається саме на оперативних співробітників оперативного підрозділу органу ДПС України, який виконує доручення. Але, з іншого боку, оперативний співробітник позбавлений права проявляти ініціативу і, як наслідок, несвоєчасно або

взагалі не враховується чи не реалізовується в інтересах кримінального провадження отримана ним оперативна інформація.

Крім того, на практиці, одним із найбільш поширених доручень слідчих, які надавались оперативним підрозділам ДПС України, була перевірка фактів перетину державного кордону України. Однак це, на нашу думку, не повною мірою відповідає нормам КПК України, адже надання таких відомостей має відбуватися не у відповідь на інформаційний запит органу досудового розслідування, що здійснюється у порядку статті 93 КПК України, а відповідно до абзацу другої частини першої статті 159 КПК України як зняття копії з інформації, що міститься в електронних інформаційних системах або їх частинах, в рамках тимчасового доступу до речей і документів (Глава 15, Розділу II «Заходи забезпечення кримінального провадження»). Згідно частини 2 статті 159 КПК тимчасовий доступ до речей і документів здійснюється на підставі ухвали слідчого судді, суду [4]. Крім вищезазначених, є і інші проблемні питання.

Таким чином, виконання оперативними підрозділами органів ДПС України завдань в інтересах кримінального провадження по суті є оперативно-розшуковим забезпеченням ними кримінально-процесуальної діяльності. КПК України покладає на оперативних співробітників реалізацію на практиці як оперативно-розшукової, так і слідчої функцій.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: закон України від 13.04.2012 № 4651-VI, дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення : 19.02.2020 року).
2. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. докт. филол. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. 14-е изд., стереотип. Москва : Рус. яз., 1983. 816 с.
3. Сучасний тлумачний словник української мови : 100 000 слів / За заг. ред. д-ра филол. наук, проф. В. В. Дубічинського. Харків: ВД «ШКОЛА», 2008. 1008 с.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18.02.1992 № 2135-XII, дата оновлення: 02.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 19.02.2020 року).





Присяжнюк Михайло Петрович,

*доцент кафедри права Хмельницького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Починаючи з 2014 року в Україні розпочалась реформа місцевого самоврядування – реформа децентралізації в Україні. Реформа децентралізації в Україні включає в себе комплекс змін до законодавства, основною метою якого є передача значних повноважень та бюджетів від державних органів до органів місцевого самоврядування. За різними оцінками, вважається найуспішнішою з українських реформ [1; 2].

Реформа децентралізації передбачає здійснення наступних змін:

- 1) посилення місцевого самоврядування;
- 2) зміна положення про адміністративно-територіальний устрій;
- 3) закріплення «принципу повсюдності» (землями за територією населених пунктів розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування);
- 4) гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами;
- 5) врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад;
- 6) передача «на місця» максимальної кількості повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати;
- 7) створення об'єднаних територіальних громад;
- 8) в перспективі – запровадження інституту префектів, нової територіальної основи України зі зменшення кількості районів, подальший розвиток форм прямого народовладдя [3].

Головною метою реформи є передача від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. Окрім законодавчих змін з делегування повноважень, реформа також передбачає зменшення впливу районів та їх реорганізацію [4]. Замість кількох десятків районів в кожній області повинно було створено 4-6 повітів, що мали формуватися за критерієм кількості населення і компактності, тобто в кожному повіті може проживати від 150 до 400 тисяч осіб. Загалом заплановано поділ всієї території України поділитиметься на 120–130 повітів [5]. Нижче повіту буде адміністративна одиниця – громада – об'єднання низки сіл, селищ або міст. Концепція полягає в об'єднанні сіл у крупні громади, щоб передати таким утворенням широку фінансову та управлінську автономію. У кожному селі громади з населенням понад 50 людей

обиратимуть старост – представників влади у селі. Крім цього, в перспективі заплановано запровадження інституту префектів, які будуть здійснювати нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування на довірній їм території.

Особливу увагу необхідно зосередити на конституційному закріпленні реформа децентралізації. З метою ефективної реалізації реформи та для уникнення суперечностей між Конституцією з одного боку та законами і підзаконними актами – з іншого, а також з метою подальшої імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування, було розроблено відповідний законопроект стосовно внесення змін до Конституції України. Цей законопроект має сприяти відходу від централізованої моделі управління державою та посиленню ролі місцевої влади та громади в розвитку свого регіону. Законопроект № 2217а було розроблено спеціально створеною для цього Конституційною комісією, а згодом він отримав позитивний висновок від Венеціанської комісії [6].

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) не передбачає особливого статусу для окремих районів Донбасу, натомість, проект передбачає можливість специфічного порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях Донецької та Луганської областей [7]. До того ж, для нагляду за додержанням Конституції та законів України передбачено новий інститут державних службовців – префектів, які не матимуть повноважень втручатися в управління регіоном, або впливати на розподіл коштів [8].

Реформа не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання громадянських свобод [9]. Президент матиме право розпустити органи місцевого самоврядування у випадку, якщо ті порушуватимуть суверенітет і територіальну цілісність України.

В першому читанні зміни до Конституції підтримали 265 депутатів [10]. 9 вересня 2015 р. на засіданні Ради регіонів Президент України Петро Порошенко заявив, що внесення змін до Конституції залежатимуть від виконання Мінських угод і у випадку введення воєнного стану Конституція не змінюватиметься [11].

Таким чином, одним з найважливіших кроків завершення реформи децентралізації є нормативно-правове впровадження змін до адміністративного – територіального устрою України. В той же час, вирішення цієї проблеми, пов’язують, з прискореним проведенням у 2020 році місцевих виборів у відповідності до щойно проголосованого Виборчого кодексу України. Зокрема, вибирати депутатів міських, районних, сільських та селищних рад (з населенням до 90 тисяч осіб) будуть за мажоритарною системою відносної більшості, а вибори до Верховної ради Криму, обласних і міських рад

(більше 90 тисяч жителів) будуть проходити за пропорційною системою з відкритими списками.

Аналізуючи існуючий стан речей, вважаємо, що правове забезпечення реформи децентралізації має бути позбавлено політичного забарвлення та зосереджено на прагненні максимального задоволення прав, свобод та інтересів місцевих громад.

Література:

1. Децентралізація – найуспішніша з українських реформ, – Спецпосланник уряду Німеччини Георг Мільбрادت. *Урядовий портал*. URL: <http://www.kmu.gov.ua/news/decentralizaciya-najuspishnisha-z-ukrayinskih-reform-spesposlannik-uryadu-nimechchini-georg-milbradt>.
2. Міхєєнко Наталія. Рада Європи: децентралізація – найуспішніша реформа в Україні. *Today.ua (uk)*. URL: <http://www.today.ua/rada-yevropi-detsentralizatsiya-najuspishnisha-reforma-v-ukrayini>.
3. Децентралізація в Україні. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація_в_Україні/.
4. Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>.
5. Трансформація районів в процесі та за підсумками децентралізації. Децентралізація дає можливість. <https://decentralization.gov.ua/news/5467>.
6. Venice Commission : Council of Europe. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e).
7. Проект змін до Конституції не передбачає особливого статусу Донбасу – Порошенко (uk). URL : <https://www.unian.ua/politics/1095762-proekt-zmin-do-konstitutsiji-ne-peredbachae-osoblivogo-statusu-donbasu-poroshenko>.
8. Префект буде державним службовцем і ця посада не належатиме до політичних, – В'ячеслав Негода. oblrada.kharkov.ua/ru/press-center/news/13442-v-yacheslav-negoda-prefekt-bude-derzhavnim-sluzhbovtsem-i-tsya-posada-ne-nalezhatime-do-politichnikh.
9. Порошенко подчеркивает, что децентрализация не означает ослабления центральной власти в ключевых вопросах. *ОстроВ (ru-RU)*. URL : [https://www.ostro.org/general/politics/?view_result=Y&PAGEN_1=371&PAGEN_3=2&PAGEN_2=101\)?%3E](https://www.ostro.org/general/politics/?view_result=Y&PAGEN_1=371&PAGEN_3=2&PAGEN_2=101)?%3E).
10. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.
11. Порошенко допустил пересмотр изменений в Конституцию по

децентрализации при одном условии. www.dsnews.ua (ru). URL: <https://www.dsnews.ua/politics/poroshenko-dopustil-peresmotr-izmeneniy-v-konstitutsii-v-09092015145000>.



Прохоров Костянтин Олегович,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ПОДАННЯ ДЕКЛАРАЦІЇ ПРО ДОХОДИ

Одним із засобів державного контролю у податковій сфері є подання декларацій про доходи та ведення обліку доходів і витрат. Відповідно до положень ст.164-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат передбачено адміністративну відповідальність. Так, неподання або несвоєчасне подання громадянами декларацій про доходи чи включення до декларацій перекручених даних, неведення обліку або неналежне ведення обліку доходів і витрат, для яких законами України встановлено обов'язкову форму обліку, тягне за собою попередження або накладення штрафу у розмірі від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті ж самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за те ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Враховуючи, що обсяги прихованих доходів значної категорії осіб значно перевищують вказані санкції, заходи адміністративної відповідальності за вказане правопорушення сьогодні не можна визнати ефективними.

В КУпАП на сьогоднішній день міститься низка норм, які передбачають адміністративну відповідальність за податкові правопорушення, зокрема, ст. 164-1, що встановлює відповідальність за порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат. Тобто, особливим для правопорушення, передбаченого у ст. 164-1 КУпАП, є те, що воно, будучи складовим елементом загальної системи податкових правопорушень, в цій системі знаходиться у підсистемі особливої групи протиправних діянь, які також вважаються у світлі норм КУпАП одночасно й адміністративними правопорушеннями у податковій сфері (чи фінансовій, господарській сферах

загалом). Це пояснюється тим, що порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат, з одного боку, є податковим правопорушенням, а з іншого – відповідальність за це правопорушення настає на підставі норми КУпАП, а тому, це правопорушення є адміністративним проступком у сфері податків і зборів.

У цьому контексті необхідно зазначити, що вирішенню питання класифікації відповідних правопорушень вже у тій чи іншій мірі приділяли увагу українські та зарубіжні вчені. При цьому ми погоджуємось із В. В. Іщенком, котрий вважає, що «базовим критерієм класифікації адміністративних правопорушень у сфері оподаткування має бути видовий об'єкт правопорушення, оскільки саме він взятий за основу в кодифікації адміністративно-деліктного законодавства вітчизняним та зарубіжним законодавцями». З огляду на це, вчений справедливо вважає, що правопорушення, передбачене ст. 164-1 КУпАП, входить до групи «адміністративні правопорушення проти обов'язків зі сплати податків та подання декларацій про доходи та майновий стан» [1, с. 144]. Відтак, як випливає з викладеного, в системі адміністративних правопорушень у податковій сфері порушення ст. 164-1 КУпАП є складовою частиною групи адміністративних правопорушень проти правових обов'язків зі сплати податків і подання декларацій про доходи й майновий стан, що окреслює місце правопорушення, за яке настає відповідальність за ст. 164-1 КУпАП, у структурі розглядуваної системи. У цьому сенсі відповідне правопорушення характеризується: 1) загальними ознаками, які визначають відповідне правопорушення частиною системи податкових правопорушень; 2) спеціальними ознаками, що дозволяють розуміти вказане правопорушення в якості елемента системи адміністративних правопорушень у податковій сфері; 3) особливими ознаками, котрі дозволяють виокремлювати це правопорушення в системі адміністративних правопорушень у податковій сфері.

Отримані висновки також становлять собою підґрунтя й для визначення сутності та місця відповідальності за правопорушення, передбачене у ст. 164-1 КУпАП, у структурі юридичної відповідальності за податкові правопорушення. Це пояснюється тим, що відповідальність і правопорушення є взаємопов'язаними, а наявні результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати наступне: 1) ця відповідальність є юридичною відповідальністю, їй властиві всі базові ознаки цього виду суспільної відповідальності; 2) ця юридична відповідальність настає у податковій сфері, а саме за податкові правопорушення, передбачені нормами КУпАП, й тому виявляється у вигляді адміністративної відповідальності; 3) особливий вияв (форма, порядок, юридичні наслідки) адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 164-1 КУпАП, обумовлюється санкцією зазначеної статті (застосовується з урахуванням інших норм Загальної частини цього Кодексу).

Адміністративна відповідальність, як окремий вид юридичної відповідальності, є складовим елементом т. зв. «системи юридичної відповідності у податковій сфері», що настає у результаті порушення податкового (й у відповідній частині – митного, господарського) законодавства [2, с. 19]. У контексті правопорушення, передбаченого ст. 164-1 КУпАП, можемо помітити, що досліджувана відповідальність характеризується не лише загальним, особливим, але й специфічним виявом (форма, порядок, юридичні наслідки), обумовленим санкцією зазначеної статті (при цьому вона застосовується з урахуванням інших норм Загальної частини цього Кодексу). Це в достатній мірі підтверджує також аналіз ознак адміністративної відповідальності за податкові правопорушення, котрі у загальному вигляді можуть виокремлюватись та систематизуватись за рівнем міри їх диференціації: 1) ознаки загального рівня дозволяють розуміти адміністративну відповідальність за податкові правопорушення в якості органічної частини т. зв. «системи юридичної відповідності у податковій сфері»; 2) ознаки спеціального рівня уможливають розуміння вказаної відповідальності в якості відповідальності, що настає в результаті вчинення правопорушення, охопленого системою адміністративних правопорушень у податковій сфері; 3) ознаки особливого рівня дозволяють виокремлювати адміністративну відповідальність за правопорушення, передбачене ст. 164-1 КУпАП, як окремий практичний вияв відповідної галузевої відповідальності, що виникає в означеній сфері правових відносин.

Шляхами підвищення ефективності адміністративно-деліктного законодавства у досліджуваній сфері виступають: по-перше, приведення санкцій за вчинення податкових адміністративних деліктів у відповідність з сучасним етапом розвитку економіки та зростанням доходів громадян в Україні (сума, порівняна із вартістю чашки кави, не може виступати достатнім важелем впливу на суб'єктів податкових відносин, щоб забезпечити їх правомірну поведінку); по-друге, ліквідація часткового дублювання складів адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст.164-1 і 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення; по-третє, напрямками подальших наукових розвідок мають стати аналіз об'єктивної та суб'єктивної сторони означених адміністративних деліктів.

Література:

1. *Ищенко В. В.* Класифікація адміністративних правопорушень у сфері оподаткування: доктринальні підходи. *Порівняльно-аналітичне право.* 2017. № 1. С. 144.
2. *Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері та основи інформаційної деліктології: Монографія /За ред. К.І.Белякова.* Київ: КВІЦ, 2019. 344 с.



Пухтинський Микола Олександрович,

*старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, доцент*

ПОНЯТТЯ ВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ ЯК НОВОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУЧАСНОГО УНІТАРИЗМУ УКРАЇНИ

Врядування, як філософська, політична, адміністративно-правова категорія та суспільне явище має давню генезу. Проте, воно майже не досліджувалось у конституційно-правовому вимірі. Тому до термінів «врядування», належне врядування» (англ. – good governance) доцільно звернутись окремо з точки зору їх поширення у вітчизняній науці та практиці конституційного права.

Категорія «врядування» стала предметом дослідження зарубіжних і вітчизняних науковців, серед них: В. Волес, С. Гоці, Ж. Зіллер, Т. Крістіансен, Л. Меткоф, А. Моравчик, Ю. Панейко, Дж. Річардсон, Ф. Фукуяма, Ю. Хабермас, а також В. Авер'янов, Ю. Бакаєв, Т. Берзверхнюк, Н. Грицяк, А. М. Колодій, А. Ф. Колодій, О. Олійник, О. Оржель, Л. Прокопенко, А. Пухтецька, І. Розпуненко, О. Рудік, В. Стрельцов, Ю. Сурмін, В. Толкованов та інші. Дослідження конституційно-правових основ територіального врядування в Україні мають спиратися на наукові розвідки щодо реформування регіонального управління, територіального устрою України, якими займалися М. Баймуратов, В. Бакуменко, Ю. Білоконь, О. Батанов, В. Борденюк, З. Варналій, В. Воротін, І. Грицяк, М. Долішній, І. Заяць, М. Іжа, В. Колісник, Г. Корольов, В. Кравченко, І. Кресіна, В. Куйбіда, О. Кучабський, А. Матвієнко, М. Орлатий, С. Романюк, О. Скрипнюк, Л. Юзьков; практичних аспектів територіальної організації публічної влади, адміністративно-територіальної реформи, які вивчалися Ю. Ганушаком, В. Карпенко, В. Нудельманом, А. Ткачуком та іншими. В роботах цих авторів піднімаються важливі економічні, адміністративно-правові, муніципальні, управлінські, політологічні проблеми територіального розвитку, проте, слід зазначити, що проблематика конституційно-правових аспектів територіального устрою, а особливо – територіального врядування ще не знайшла комплексного дослідження в науці конституційного права.

Особлива роль у дослідженні теоретико-правових засад територіального врядування належить Л. П. Юзькову, визнаному вченому конституціоналісту, керівнику робочої групи по розробці Конституції України та першому Голові Конституційного Суду України, автору наукових праць з проблематики

державного будівництва, виконавчої влади, державного управління. Л. П. Юзьков був серед організаторів та безпосереднім учасником проведення першої в незалежній Україні науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні», яка відбулася 26-27 листопада 1992 року. На конференції були представлені протилежні погляди на розвиток територіального врядування в Україні: традиційний «радянський» у доповіді Голови Верховної Ради України І. С. Плюща і сучасний державно управлінській у доповіді Президента України Л. М. Кравчука. Саме Л. П. Юзьков готував матеріали для виступу Глави держави [1].

Концепція врядування почала активно розроблятися в 60-ті роки ХХ сторіччя представниками економічної науки, політології в контексті вдосконалення системи управління, проведення адміністративної реформи в європейських країнах. Вона знайшла також відображення в документах ООН, МВФ, СОТ і, нарешті, Європейського Союзу, Ради Європи. Тепер ця концепція знаходить дослідників у сфері державного управління, адміністративного права [2–8].

Результати президентських та парламентських виборів в Україні показали, що суспільство гостро потребує нової парадигми владарювання, а отже і врядування. Накопичена за роки становлення української державності зневіра щодо інститутів публічної влади призвела до сучасної електоральної революції та формування нової владної команди, перед якою постали серйозні і парадоксальні виклики зміни існуючої системи врядування країною. Цим зумовлена актуальність постановки питання про дослідження сучасного стану і завдань конституційно-правової модернізації врядування в Україні, пошук інновацій у сфері територіального врядування в умовах децентралізації публічної влади, проведення адміністративної реформи на засадах конституційного унітаризму.

У дослідженнях використовуються поняття «врядування» та «урядування». Категорії «врядування» та «урядування» одно порядкові за своєю природою, гносеологією. Вони пов'язані із здійсненням публічної влади, загальним процесом владарювання. Категорія «врядування» (англ. Governance) охоплює більш широку сферу суспільних відносин та суб'єктів їх прояву і застосування, до яких відносяться так звані стейкхолдери (активні учасники, суб'єкти) у сфері законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, приватного сектору. Категорія «урядування» (англ. Government) має пряме відношення до виконавчої влади, органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, тобто обмежується сферою адміністративно-правових відносин.

Революційна доба засвідчила нагальність докорінної зміни взаємин між людиною, громадянином, громадянським суспільством і владою, державою, її інституціями та необхідність відображення цих змін на рівні Основного

Закону. Від патерналістської конструкції взаємин, що притаманна чинній Конституції, слід перейти до філософії, ідеології сучасного українського конституціоналізму, спрямованого на антропологічну, людиноцентристську модель суспільних відносин, де на вершині піраміди публічного управління знаходиться людина, громадянин, громадянське суспільство із належним врядуванням, як комплексом взаємин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволенням життєвих потреб та інтересів.

Отже, дослідження проблем оновлення Конституції пов'язано з новою парадигмою владарювання в Україні – парадигмою належного врядування. Така парадигма дозволяє використати постулати філософії пріоритету прав і свобод людини та поєднати і реалізувати інтереси суб'єктів публічної влади: законодавчої, виконавчої, місцевого самоврядування; інституцій громадянського суспільства; бізнес-асоціацій, середовища і, таким чином, гармонізувати процеси суспільного розвитку. При цьому, належне врядування розуміється як загально визнана система цінностей щодо публічного владарювання та управління, процес системної взаємодії активних учасників (стейкхолдерів) публічної влади та публічного управління. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. У 2008, 2011 роках Венеціанська комісія «За демократію через право» проводила дослідження щодо визначення та застосування понять «належне врядування» та «належне управління». Результатом цього дослідження став аналітичний звіт «Про поняття належного врядування та належного управління», який був розглянутий на 86-му пленарному засіданні комісії (Венеція, 25-26 березня 2011 року) та оформлений як документ комісії 8 квітня 2011 року [9]. 12 Принципів належного врядування закріплені в Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, схваленої рішенням Комітету міністрів Ради Європи у 2008 році у Валенсії (Іспанія). Вони охоплюють такі питання, як етична поведінка, верховенство права, ефективність та результативність, прозорість, надійне фінансове управління та підзвітність [10].

Література:

1. Про проведення науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні»: Розпорядження Президента України від 3 жовтня 1992 року № 156/92-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156/92/BF>.
2. Адміністративно-територіальний устрій України: історія та сучасність / В. А. Яцюк [та ін.]; ред. В. Г. Яцуба; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – 2-ге вид., випр. і доп. К.: [б.в.], 2002. 269 с.

3. Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / В. А. Яцюк [та ін.]; ред. В. Г. Яцуба; Секретаріат Кабінету Міністрів України. К.: [Поліграфічний центр Українського ДАГП Мінекоресурсів України], 2003. 324 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монографія / В. С. Куйбіда [та ін.]; заг. ред. О. В. Турчинов; Секретаріат Кабінету Міністрів України. К.: [Геопринт], 2009. 615 с.
5. *Куйбіда В. С., Заяць І. Я.* Адміністративно-територіальний устрій України: конституційно-правове регулювання: монографія. К.: Вид-во АМУ. 2008. 336 с.
6. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення: монографія / авт. кол.: В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська; за заг. ред. В. М. Князева. К. : НАДУ, 2010. 220 с.
7. Демократичне врядування: наука, освіта, практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р.: у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2009. Т. 1. 408 с.
8. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Т. 1. 120 с.; Т. 2. 156 с.; Т. 3. 128 с.; Т.4. 160 с.; Т. 5. 176 с.
9. On the notions of «good governance» and «good administration». European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Study no. 470 / 2008 CDL-AD(2011)009. – Strasbourg, 8 April 2011. URL: www.venice.coe.int; <http://www.eods.eu/library/VC.Stocktaking.pdf>
10. Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf



Ракитянська Ксенія Кирилівна,

*студентка 3-го курсу юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

ПОЛОЖЕННЯ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Одним із досягнень триваючого в Україні процесу децентралізації влади стало впровадження нового елемента до системи місцевого самоврядування України – інституту старости. Зазначене нововведення було спрямоване,

перш за все, на забезпечення належним чином організованого представництва та охорони інтересів жителів сіл, селищ в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ). Головними цілями впровадження нової ланки в систему місцевого самоврядування були підвищення рівня життя і добробуту жителів сільської місцевості шляхом зміцнення інституційних засад реалізації їх прав, забезпечення органами місцевої влади максимальної доступності жителів таких територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг, заповнення вакууму влади на рівні села, селища після добровільного об'єднання територіальних громад [1, с. 50].

Безпосереднє запровадження муніципально-правового інституту старости відбулося у березні 2015 року із набранням чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким було внесено відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2, 3]. У березні 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища», положення якого були спрямовані на детальніше визначення статусу старости, його місця в системі муніципального управління в Україні, кола повноважень, територіальних меж діяльності, а також підстав і порядку дострокового припинення повноважень старости.

Отже, відповідно до норм чинного законодавства, староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування [3]. Староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. При цьому старостинський округ – це частина території ОТГ, утвореної відповідно до закону, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (пунктів) старостою [3]. Утворення старостинських округів відноситься до повноважень сільської, селищної, міської ради ОТГ. Рішення щодо утворення такого округу приймається виключно на пленарних засіданнях місцевої ради ОТГ.

Законодавча характеристика старости лише як виборної посадової особи місцевого самоврядування не дає вичерпного уявлення щодо місця цього елемента в цілісній системі місцевого самоврядування в Україні та дещо обмежує його правові можливості як представника жителів певного села, селища. Для дослідження положення старости в системі муніципального управління важливою є норма статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою передбачено, що при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед

жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу [3].

Аналіз наведених положень дає змогу поставити старост на щабель нижче від місцевої ради ОТГ, констатувати підпорядкування старост раді, у зв'язку з тією роллю, повноваженнями та функціями, які виконують зазначені представницькі органи. Це виявляється, зокрема, в наступному: по-перше, ради визначають частину території ОТГ, на якій утворюється старостинський округ з метою забезпечення представництва інтересів жителів населеного пункту, по-друге, староста є відповідальним перед цими представницькими органами, зокрема, саме радам належить повноваження прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости у випадках, передбачених законом, по-третє, ради ОТГ затверджують Положення про старосту, яким поряд із законами визначається порядок організації роботи старости (тобто радам надається право на власний розсуд визначатися зі змістом Положення про старосту, враховуючи при цьому те, що положення не може суперечити нормам чинного законодавства), по-четверте, рада має право відповідним розпорядчим актом уповноважити старосту на здійснення повноважень, які належать до компетенції виконкому (наприклад, вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів цивільного стану, складення протоколів про адміністративні правопорушення тощо).

В цей же час староста по відношенню до місцевих рад має наступні повноваження: бере участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються відповідного старостинського округу; бере участь в організації виконання рішень ради, її виконавчого комітету на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням; бере участь у пленарних засіданнях ради та засіданнях її постійних комісій; має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища [3]. Проте жоден нормативно-правовий акт не закріплює за старостою права пропонувати питання для включення до порядку денного сесії ради. Втім в Україні є певна позитивна практика, коли в регламенті місцевої ради старосту віднесено до переліку осіб, які можуть подавати свої пропозиції до порядку денного. Прикладом є Регламент Нижньовербізької сільської ради (Коломийський район Івано-Франківської області). Отже, старости та ради ОТГ перебувають в об'єктивно обумовленому та практично необхідному процесі взаємодії та координації управлінських зусиль, виступаючи при цьому самостійними ланками системи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що наведені повноваження старости характерні і для депутата місцевої ради, крім того на старост поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Втім староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Визначаючи співвідношення посади старости з виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, слід зазначити, що положеннями чинного законодавства передбачено, що староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. Отже, староста користується тими ж правами та виконує ті ж обов'язки, що й інші члени виконкому, а також бере безпосередню участь у прийнятті рішень виконкому, тобто володіє правом ухвального голосу. В частині своєї діяльності як члени виконкомів положення старост визначене законодавчими нормами, відповідно до яких виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Одним із головних обов'язків старости є представництво інтересів жителів відповідного села чи селища у виконавчих органах ради, а реалізований він може бути у тому числі шляхом активної роботи в процесі підготовки важливих проектів рішень, що стосуються інтересів його старостинського округу. Отже, староста в своїх повноваженнях та статусі прирівнюється до членів виконкомів, адже це є запорукою дієвого представництва інтересів жителів його старостинського округу.

Є в старости і такі повноваження, що характерні для органів самоорганізації населення, зокрема він бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території старостинського округу; бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища тощо.

Аналіз співвідношення старости з іншими елементами в системі місцевого самоврядування свідчить на користь того, що староста є посадовою особою з особливим подвійним правовим статусом, який виражається в тому, що староста є одночасно виборною особою, що входить до структури місцевого самоврядування, а з іншого боку є членом виконавчого комітету ради ОТГ. Така специфічність дозволяє зробити висновок про те, що староста є відносно самостійним елементом в системі місцевого самоврядування, який перебуває в тісному взаємозв'язку з іншими самостійними органами публічної влади з метою здійснення узгодженого та ефективного управління справами місцевого значення.

Таким чином, староста як посадова особа – це виборний первинний структурний елемент системи місцевого самоврядування в Україні, на який покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій в межах нормативно визначених повноважень, спрямованих на виконання завдань місцевого самоврядування. В процесі здійснення місцевого самоврядування в Україні старости надаються, зокрема, повноваження представництва інтересів жителів відповідного населеного пункту (села, селища) територіальної громади у представницькому і виконавчих органах ради. Ради ОТГ та їх виконавчі комітети мають сприйматися і використовуватися старостою як службовий майданчик для вирішення питань, що стосуються інтересів не лише жителів відповідного старостинського округу, але й об'єднаної громади в цілому. У зв'язку з цим староста повинен усвідомлювати як важливість свого місця та ролі у вирішенні питань забезпечення життєдіяльності об'єднаної громади, так і значення участі старостату в загальному процесі муніципального управління.

Література:

1. *Воронов М. М.* Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* Серія «Право». 2017. № 23. С. 50-53.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#n5> (дата звернення: 21.02.2020).
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 21.02.2020).
4. *Литвиненко І. Л.* Староста як посадова особа місцевого самоврядування. Положення про старосту. *Настільна книга старости об'єднаної територіальної громади.* Хмельницький, 2018. URL: https://km-oblrada.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/Kniga-Starosti-A5_.pdf (дата звернення: 21.02.2020).





Рижук Ірина Володимирівна,

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

*імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук*

МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Публічна служба являє собою інститут держави, спрямований в першу чергу на раціональне і належне виконання державних функцій. У сучасному світі існують різні моделі публічної служби. Їх унікальність в зарубіжних країнах обумовлена особливостями історичного розвитку політичних і адміністративних інститутів даної країни, особливістю правової системи, формою держави, економічним розвитком, особливістю здійснення реформ тощо. Залежно від того, до якої правової системи відноситься держава, виділяють наступні моделі публічної служби.

1. Континентальна (романо-германська) модель, якій властиве чітке правове регулювання, складна система посад державних службовців, наявність спеціальних судів з адміністративних питань, які включають в підсудність також питання, що стосуються державних службовців.

2. Англо-саксонська модель є альтернативою ієрархічній кар'єрній романо-германській моделі та орієнтується переважно на індивідуальні рішення, а загальні положення є похідними від індивідуальних. Важливою характеристикою даної системи є акцент на концепцію Нового державного менеджменту (New public management) і систему оцінки якості та результативності роботи.

3. Конфесійна (релігійна) модель публічної служби здійснюється виключно на основі релігії. Основним законодавчим джерелом «ісламської моделі» є Шаріат, який розглядається не тільки як збірник божественних встановлень, але як і один з регуляторів службової поведінки.

4. Трудова модель публічної служби займає особливе місце серед інших систем. Публічна служба цих країн (КНР, Куба і т.д.) ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії і централізму [1, с. 41].

Найбільше поширення серед зарубіжних країн отримали англо-саксонська та романо-германська моделі, але зрозуміло, що на практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби у чистому вигляді. В кожній із домінуючих моделей присутні окремі елементи іншої.

Європейська інтеграція України вимагає приведення національного законодавства у відповідність з вимогами ЄС, де на перший план висуюються

завдання створення високопрофесійної публічної служби як ключового елемента ефективної системи публічного управління. Це потребує врахування досвіду розвинених країн під час обґрунтування параметрів моделі публічної служби відповідно до вимог сучасного етапу державотворення.

Саме у даному контексті цікавим є досвід Литви. Європейська Комісія у своєму звіті з питань розширення ЄС у 2002 р. відзначила досягнення неабияких успіхів на шляху реформування державного управління в Литві, що було зумовлено головним чином прийняттям нового Закону про державну службу.

Після вступу до ЄС, Департаментом адміністративних реформ при Міністерстві внутрішніх справ за участі управління державної служби було розроблено та прийнято Стратегію адміністративної реформи (далі – Стратегія), реалізація якої планувалась до 2010 року. Стратегія була спрямована на створення такої системи державного управління, яке могло б надавати «більш якісні послуги, орієнтовані на суспільні інтереси». Програма спрямована на «створення прозорої, орієнтованої на результати та громадян системи державного управління та використання інформаційних технологій» в системі публічного управління.

В даній Стратегії публічна служба отримує важливу роль. Основні питання, які було закріплено в ній стосувались створення адміністративних ресурсів через навчання, спрощення процедур управління державною службою, міжвідомча взаємодія в галузі кадрових ресурсів, посилення контролю за управлінням державним службовцем та підвищення репутації державної служби в країні.

Програма реформування, яка була частиною стратегічних планів уряду в галузі управління, передбачала конкретні заходи та визначала терміни проведення заходів реформування.

Таким чином, серед нових членів ЄС Литва продемонструвала найбільш повний і цілеспрямований підхід до реформи публічної служби. Як в результаті показав час, це також відображається і на успіхах реформування, які Литва демонструє в інших галузях управління публічною службою.

Правовою основою публічної служби став закон про державну службу 1994 року, який в 2000 році було прийнято у новій редакції та до якого щороку вносилось безліч змін (всього понад 40).

Система екзаменів в Литві максимально наближена до європейських стандартів. Письмовий іспит є обов'язковим для всіх кандидатів на посаду.

Він передбачає багатоступеневий тест, який складається з двох частин. Половина питань присвячена перевірці загальних та юридичних знань; ця частина складається Департаментом державної служби. Друга половина питань за змістом стосується конкретного виду діяльності та конкретної посади. Результати кандидатів оцінюються за системою балів та виводяться у загальну рейтингову таблицю перед проведенням співбесіди.

Але й в литовському прикладі є недоліки. Зокрема багато критики отримав екзамен, який є занадто простим, оскільки питання, встановлені Департаментом державної служби можна знайти в мережі інтернет. Крім того, сумнів викликає етап, в якому перевіряються інтелектуальні можливості кандидатів, оскільки сумнівним є можливість перевірки на ньому умінь та аналітичних здібностей кандидатів на посаду. Як наслідок, лунають окремі думки щодо суто формального характеру екзамену.

Континентальна, або, як її частіше називають, «кар'єрна» (або закрита) модель реалізується в таких країнах, як Франція, Німеччина та Японія. Характерна її ознака – орієнтація на «закритість» кар'єри і нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Вступ на державну службу здійснюється за результатами конкурсного іспиту та на підставі принципу рівності всіх кандидатів. обов'язковими умовами при вступі є наявність базової освіти і спеціальне попереднє навчання.

Отже, це державна служба, яка заснована на кар'єрному зростанні, основним принципом якої є «присвячення себе службі державі». Заробітна плата визначається фіксованою сіткою оплати праці і законодавчо затвердженими окладами. Рівень оплати праці залежить від займаної посади, стажу та рангу державного службовця.

Ознаками континентальної моделі публічної служби є:

- 1) значна роль політичних призначень в системі державної служби;
- 2) розмежування компетенції в системі організації публічної служби за рівнями управління;
- 3) багаторівнева система відбору кадрів для державної служби з випускників вищих навчальних закладів з найкращою успішністю;
- 4) високий соціальний статус державного службовця, існування інституту почесного чиновника;
- 5) повноцінна система гарантій правового і соціального захисту службовця, принцип «довічного призначення».

Англо-саксонська («позиційна» або відкрита) модель застосовується в США, Великобританії та Канаді. Основною характеристикою моделі є акцент на концепцію нового державного менеджменту (New public management) і систему оцінки якості та результативності роботи.

Вступ на державну службу здійснюється на підставі письмового іспиту загального типу. У той же час англо-саксонська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Вся система прийому, навчання і просування по службі організована так, щоб створити тип професійного управління, адміністратора широкого профілю (джереналісти). Оплата праці залежить від тарифної сітки та диференціації за результатами роботи. У той же час, наприклад, британська Комісія у справах цивільної служби стежить

за тим, щоб встановлення окладів було конкурентоспроможним з приватним сектором.

Крім того, в цих країнах створена гнучка система премій і бонусів, заснованих на методиках оцінки державних органів і персоналу.

Просування кар'єрними сходинками для більшості службовців проводиться відповідно до принципів системи їх здобутків – відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їх службової діяльності.

У конфесійних правових системах, зокрема в «ісламській моделі» публічної служби, основним законодавчим джерелом є Шаріат, який розглядається не тільки як збірник божественних законів, але і як один з регуляторів поведінки службовців.

Ісламське право багато в чому носить «архаїчний» характер, але в той самий час воно виявилось здатним гнучко адаптуватися як до моральної еволюції так й до технічного прогресу. Дослідники все частіше говорять про швидкозмінні основи публічного мусульманського права. Це відбувається шляхом обережного використання релігійних звичаїв в конкретних управлінських ситуаціях, а також шляхом безпосереднього втручання самих органів влади.

Крім перерахованих вище моделей, існує ще так звана трудова модель, яка є залишком радянської моделі публічної служби, яка властива таким соціалістичним республікам, якими є В'єтнам, КНР, Куба. Трудова модель публічної служби займає особливе положення серед інших адміністративно-правових систем. Вона є спорідненою до романо-германської моделі. Публічна служба цих країн (КНР, Куба) ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії і централізму. Діяльність чиновників регламентована партійними рішеннями, а адміністративна діяльність має дещо підлеглий, в порівнянні з партійною діяльністю, характер.

Публічна служба в багатьох випадках прирівнюється до загальної трудової діяльності. Таким чином, відбувається отождолення правового становища державних службовців і працівників (осіб найманої праці).

Крім того виділяються ще дві моделі публічної служби:

- східно-азиатская (елітна);
- корпоративна.

Основною характерною особливістю «елітної» моделі вважається орієнтація на високу матеріальну мотивацію. Східно-азіатська модель відзначена такими основними характеристиками:

- сформовано сильну державу з ефективним державним апаратом;
- публічна служба знаходиться під постійним контролем громадськості, а також вважається почесною і престижною, так як стабільна і добре оплачується;

– публічний службовець, його знання, трудові навички і мотивація трудової поведінки – вирішальний фактор, що визначає якість і рівень управлінської діяльності;

– зарплата держслужбовця переглядається щороку і складається з базового окладу, надбавки за професіоналізм і надбавки, яка враховує економічний стан країни.

При вступі на публічну службу діє система конкурсного відбору. При відборі кандидатів на державну службу акцент робиться на роботу з кадровим резервом через виявлення перспективних учнів, заохочення їх навчання, надання стипендій для вступу до університетів та напрямок найбільш здібних для навчання за кордон.

При прийнятті рішень про кар'єрний ріст держслужбовця основним критерієм є ефективність роботи, а не стаж. При нарахуванні зарплати застосовуються ринкові методи. Зарплата відповідає рангу держслужбовця і обчислюється відповідно до формули, прив'язаної до середньої зарплати успішно працюють в приватному секторі осіб. Розмір зарплати також залежить від економічного добробуту країни.

«Корпоративна» модель являє собою реформовану англо-саксонську модель. Характерними особливостями «корпоративної» моделі можна вважати повну орієнтацію на ринок праці, відмова від чіткого визначення штатної чисельності держслужбовців, впровадження принципів корпоративного управління.

Вступ на державну службу є результатом жорсткого конкурсного відбору за принципом «правильна людина на вакансію». Особливістю даної моделі в Новій Зеландії є контрактна система трудових відносин з державними службовцями. При вступі на службу практично немає таких понять, як «ліміт штатної чисельності» і «реєстр посад». Перший керівник державного органу сам має право вирішувати, скільки потрібно працівників для досягнення поставленої мети (проектна система роботи) [3, с.38].

Узагальнюючи, хочемо підкреслити, що не має значення, яка модель публічної служби використовується державою. Важливо, щоб в дану епоху, коли йде конвергенція правових систем, вона (публічна служба) не стала статичною, а була динамічною, змогла вчасно та належним чином реагувати на зміни. Реформування не повинно стати самоціллю.

На думку аналітиків, практично у всіх державах реформи публічної служби повинні направлятися на вирішення наступних завдань.

1. Пошук балансу між роллю політичних призначень в системі цивільної служби та професійної позапартійної бюрократією.
2. Досягнення балансу між динамізмом публічної служби та її стабільністю.
3. Посилення відкритості, демократичності публічної служби, її «чуйності» на потреби й інтереси громадян і суспільства.

4. «Менеджерізація» (managerizing) публічної служби, впровадження ринкових принципів в систему публічної служби (Великобританія, Італія, Нідерланди, Нова Зеландія та ін.); створення неурядових структур, які матимуть з урядом на конкурсній основі контракт на виконання тієї чи іншої державної функції або надання послуги.

5. Розширення сфери проведення конкурсних іспитів – як при занятті посади, так і при просуванні по службі.

6. Скорочення чисельності публічних службовців, їх пільг і привілеїв при одночасному підвищенні заробітної плати та запровадження прогресивної шкали її зростання в залежності від результатів роботи (Великобританія, Нідерланди, Південна Корея, США).

Отже, аналіз моделей публічної служби багато в чому умовний, проте для теорії державної служби виокремлення таких моделей має важливе інструментальне значення, оскільки дозволяє класифікувати існуючі варіанти державної служби, представити їх у схематичному вигляді для того, щоб глибше дослідити природу і зміст цього інституту.

Література:

1. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 41- 45.
2. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>
3. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. К. : НАДУ, 2016. 296 с.



Рябко Тетяна Олександрівна,

студентка 2-го курсу спеціальності «Право» Академії адвокатури України

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Принципи як гласність і відкритість, доступність та прозорість – основні адміністративно-правові засади реформування органів виконавчої влади. Маючи на меті покращення або так звану «оптимізацію» своєї діяльності, держава повинна удосконалювати апарат публічної влади. Зважаючи на історію нашої держави, фактично вона не мала своєї власної системи державного управління, не кажучи про радянську добу, яка потягла за собою негативні наслідки. Інститути публічного адміністрування, що дісталися у спадок від

радянського законодавства, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України, поєднуються і зумовлюють не завжди злагожену й ефективну систему управлінської взаємодії, при цьому окремі з них залишаються бути неререформованими. Тому щоб усунути прогалини в законодавстві потрібно відтворити весь процес реалізації адміністративної реформи у контексті перетворень системи виконавчої влади України.

Система органів виконавчої влади має певну ієрархію, до якої входять: міністерства; служби, агентства, інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також інші центральні органи виконавчої влади. Їхня діяльність координується Кабінетом Міністрів України.

Однією зі складових реформ виконавчої влади є реформа децентралізації публічної влади. Децентралізація як явище та процес стосується центральних органів виконавчої влади та ґрунтується на взаємодії з місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Реформа забезпечує відновлення нової та цілком прозорої системи підпорядкування, а також підзвітності центральних органів виконавчої влади. Крім цього реформа закріплює та визначає основний перелік повноважень і сфери відповідальності адміністративних органів. Варто наголосити на змінах організаційно-правової структури міністерств й центральних органів виконавчої влади, що прямо корелюється зі зміною та оновленням функцій виконавчої влади. Нова політика органів виконавчої влади має забезпечуватися правовими та неправовими формами удосконалення їхньої управлінської діяльності. Саме тому людиноцентристська ідеологія реформи предмету адміністративного права ще у Концепції адміністративної реформи 1998 року змінила пострадянські підходи до визначення функцій органів виконавчої влади.

У цьому контексті основним завданням міністерств є стратегічне планування діяльності, забезпечення формування державної політики, координація та проведення моніторингу її реалізації [2]. Можна наголосити на тому, що у міністерствах фактично немає якісної системи контролю ефективності реалізації державної політики, тому це є головним аспектом неможливості у разі потреби скорегувати відповідну державну політику чи обрані інструменти та засоби для її впровадження. Тобто така ситуація несе за собою певний характер: наявні документи державної політики та стратегічного планування стають декларативними, що зумовлює сприйняття їх як необов'язкових для виконання. Тобто, завдяки адміністративній реформі міністерства повинні акцентувати свою діяльність на розробленні документів у відповідних сферах державної політики та проектів актів законодавства. А це можливо виключно за рахунок зміни теоретичних та праксеологічних підходів у визначенні змісту категорії «функції органів виконавчої влади».

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади потребують визначення їх місії у системі державного апарату публічної влади, а також

чіткого розподілу повноважень, відсутність якого призводить до дублювання функцій та відповідно нерационального використання людських та фінансових ресурсів. Окремі функції, якими обтяжені міністерства, не є доцільними з точки зору розвитку відповідних сфер (галузей) і, таким чином, є надлишковими [2].

Констатуємо, що процес реформування виконавчої влади в Україні передбачає делегування прав та обов'язків в управлінні органам місцевого самоврядування й розширення їхніх повноважень в частині адміністрування підпорядкованих об'єктів територіальній громаді. Це можливо виключно за рахунок розширення самостійності у вирішенні організаційних, управлінських, фінансових питань, що зумовлено саме необхідністю кращого врахування європейського досвіду «good governance». Також функції з вироблення державної політики на регіональному рівні повинні бути закріплені в актах органів місцевого самоврядування та погоджені із загальною політикою Уряду.

Таким чином, реформування функцій органів виконавчої влади в Україні має на меті виведення з повноважень органів державної влади функцій, що можуть бути делеговані недержавним інституціям зі збереженням опосередкованого управлінського впливу й регулювання [1] та забезпечити адміністративний контроль здійснення соціально важливих функцій органами місцевого самоврядування.

Література:

1. Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні. URL : <https://www.pravo.org.ua/ua/news/5112->
2. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>





Рябовол Лілія Тарасівна,

*професор кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені Володимира Винниченка, доктор
педагогічних наук, професор*

ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ЗАКРІПЛЕННЯ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Специфіка державно-громадського управління освітою відображена у самій назві даної моделі і виявляється у взаємодії двох її основних складових / суб'єктів – держави (в особі державних органів, органів місцевого самоврядування, органів управління освітою різних рівнів) та структур громадянського суспільства з метою впорядкування системи освіти, забезпечення умов для реалізації права на освіту та / або прав у сфері освіти. Суттєвими ознаками державно-громадського управління освітою є: делегування частини владних повноважень структурам громадянського суспільства та спільна управлінська діяльність державних і недержавних структур; узгодження управлінських рішень з представниками громадськості перед їх прийняттям компетентним державним органом / органом місцевого самоврядування / органом управління освітою в ОТГ; функціонування недержавних структур (центрів освітніх технологій, з підтримки освітніх ініціатив, фондів тощо), які доповнюють ресурсне, у т. ч. матеріально-технічне, методично-дидактичне забезпечення закладів освіти [8, с. 170].

Доцільність і необхідність державно-громадського управління освітою в Україні не викликає сумнівів. Після проголошення незалежності України така модель послідовно закріплюється у документах, в яких визначається напрям розвитку освіти і, які спрямовуються на врегулювання відносин у сфері освіти.

Основу для її розробки і впровадження закладено у Державній національній програмі «Освіта» (Україна XXI століття) (1993) [2] (далі – Програма). До основних шляхів реформування освіти у ній віднесено і створення в суспільстві атмосфери загальнодержавного, всенародного сприяння розвитку освіти, неухильної турботи про примноження інтелектуального й духовного потенціалу нації, активізацію зусиль усього суспільства для виведення освіти на рівень досягнень сучасної цивілізації, залучення до розвитку освіти всіх державних, громадських, приватних інституцій, сім'ї, кожного громадянина. Акцентовано, що визначальним у реформуванні управління освітою має стати створення цілісної, гнучкої, демократичної, динамічної, мобільної, здатної до самоорганізації, системи управління освітою в

Україні, тісне співробітництво органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності у межах повноважень. На забезпечення цього одним з принципів реалізації Програми визначено демократизацію освіти, що передбачає децентралізацію та регіоналізацію управління системою освіти, надання автономії закладам освіти у вирішенні основних питань їхньої діяльності, подолання монополії держави на освіту, перехід до державно-громадської системи управління освітою, в якій особистість, суспільство й держава стануть рівноправними суб'єктами, утворення системи партнерства учнів, студентів, педагогів. Наразі перехід від державного до державно-громадського управління, а також утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства і держави віднесено до стратегічних завдань реформування управління освітою. Однак, всі ці положення, як стверджує Н. Шульга, залишилися на рівні декларування, оскільки, у документі не було враховано реалії тогочасного українського суспільства, стан освітньої галузі, не були продумані основні механізми і способи досягнення визначених цілей [9, с. 90].

Підхід, закладений в основу Програми, знайшов свій розвиток у Національній доктрині розвитку освіти (2002) [5], в якій зазначено, що система управління сферою освіти має розвиватися як державно-громадська, бути відкритою і демократичною, забезпечувати поєднання державного управління та громадської думки, державного й громадського контролю тощо (п.п. 21-23). Реалізація положень Національної доктрини, однак, була ускладнена, практично унеможливлена у той час, у зв'язку з низкою перешкод об'єктивного і суб'єктивного характеру. Окрім недофінансування системи освіти, корупції та бюрократизму, Н. Шульга [9, с. 91] відносить до них ще й неготовність освітян до перетворень та брак молодих управлінських кадрів, здатних проводити необхідні зміни.

У нормативному закріпленні державно-громадської моделі управління освітою сприяв Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» (2010) [4], згідно з яким, Кабінету міністрів України було доручено забезпечити «залучення громадськості до підготовки та реалізації основних заходів з реформування системи освіти, врахування пропозицій громадських організацій із цих питань». Такі участь, за Постановою Кабінету міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (2010) [3], може бути забезпечена зокрема шляхом проведення консультацій з громадськістю з відповідних питань. Названою Постановою затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [1], згідно з п. 2 якого, метою таких консультацій є: залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання

можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, забезпечення гласності, відкритості та прозорості їх діяльності; сприяння налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Коло питань, з яких можуть проводитися консультації з громадськістю, окреслено у п. 3 Порядку, це – питання, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, отже, і питання освіти. Результати проведення консультацій з громадськістю, зазначено у п. 4 Порядку, враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Відповідно до Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (2013) [6], модернізація системи управління освітою передбачає поглиблення партнерських відносин між особистістю, суспільством і державою як рівноправними суб'єктами, розвиток гнучкої, цілеспрямованої, ефективної системи державно-громадського управління, що забезпечуватиме інтенсивний розвиток та якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості. Національна стратегія стала основою для принципового оновлення освітнього законодавства.

Так, Закон України «Про освіту» (2017) [7] (далі – Закон) містить окремий Розділ VIII – Управління та контроль у сфері освіти. З метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти органи державної влади та органи місцевого самоврядування, зазначено у ч. 5 ст. 70 Закону, взаємодіють з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства, забезпечуючи, у такий спосіб, державно-громадське управління у сфері освіти.

Для розуміння сутності державно-громадського управління у сфері освіти важливими є вихідні засади / принципи такої діяльності. Згідно з ч. 8 ст. 70 Закону, ними є: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; взаємна повага і партнерство; репрезентативність органів громадського самоврядування, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства і правоможність їх представників; обов'язковість розгляду пропозицій сторін; взаємна відповідальність сторін, пріоритет узгоджувальних процедур; прозорість, гласність, відкритість; обов'язковість дотримання досягнутих домовленостей.

На реалізацію принципів взаємної поваги і партнерства та репрезентативності органів громадського самоврядування, інститутів громадянського суспільства, забезпечення державно-громадського управління в освіті можуть утворюватися інститути громадянського суспільства (та їх об'єднання), що

представляють педагогічних, наукових, науково-педагогічних працівників, здобувачів освіти, їх батьків, заклади освіти, роботодавців. Організаційними формами органи державно-громадського управління у сфері освіти можуть бути – робочі групи, дорадчі, громадські, експертні та інші органи, повноваження яких, передбачені актами про їх утворення (ч.ч. 6, 7 ст. 70 Закону).

Прозорість, відкритість, гласність як принцип державно-громадського управління у сфері освіти цілком узгоджується з відкритістю органів управління у цій сфері, що, вважаємо, є однією з умов реалізації державно-громадської моделі управління. Так, згідно зі ст. 68 Закону «Про освіту», органи управління у сфері освіти забезпечують обов'язкове громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, що стосуються системи освіти, та участь представників громадськості у їх підготовці та прийнятті.

Суттєвим показником, який дозволяє ідентифікувати модель управління у сфері освіти як державно-громадську, є законодавчо закріплена можливість здійснення громадського нагляду (контролю) у цій сфері. Громадським, згідно з ч. 1 ст. 71 Закону «Про освіту», є нагляд (контроль) у системі освіти, що здійснюється такими суб'єктами, як: громадські об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, установчими документами яких передбачено діяльність у сфері освіти та / або соціального захисту осіб з інвалідністю; професійні об'єднання педагогічних і науково-педагогічних працівників; об'єднання здобувачів освіти; об'єднання батьківських комітетів; органи, до яких всі ці об'єднання делегують своїх представників.

Викладене дозволяє стверджувати, що державно-громадська модель управління освітою знайшла своє закріплення у вітчизняному законодавстві.

Література:

1. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : затверджений Постановою Кабінету міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-вр> (дата звернення: 06.02.2020).
2. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») : Постанова Кабінету міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-вр> (дата звернення: 06.02.2020).
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-вр> (дата звернення: 04.02.2020).
4. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні : Указ Президента від 30.09.2010 р. № 926/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926/2010> (дата звернення: 03.02.2020).

5. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> (дата звернення: 05.02.2020).
6. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 06.02.2020).
7. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 06.02.2020).
8. *Рябовол Л. Т., Крушеніцький В. С.* Державно-громадське управління освітою: передумови, ознаки, переваги й недоліки. *Наукові записки. Серія : Право.* 2020. Вип. 8. С. 167-172.
9. *Шульга Н. Д.* Стратегія розвитку освіти як інструмент державної освітньої політики в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2015. Вип. 4 (27). С. 89-96.



Саракуца Марія Олександрівна,

*доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова,
кандидат юридичних наук, доцент*

Подлісняк Іван Сергійович,

*студент магістратури економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

Проблеми правового регулювання міграції постали перед міжнародним правом не так давно, незважаючи на те, що сам інститут міграції існує тривалий час. Міграція обумовлюється багатьма факторами, зокрема, економічними, політичними, соціальними та іншими. На сьогоднішній день глобалізація в усіх сферах життя людства є однією з основних причин міграції.

Європейський Союз (далі – ЄС) має найбільш розвинену систему правового регулювання міграційних процесів. В рамках ЄС сьогодні прийнята і реалізується велика кількість нормативних документів, що регулюють міграцію.

Актуальною проблемою для країн – учасниць ЄС на сьогоднішній день залишається міграційний криза в Європі. За даними агентства Frontex, в 2015 році в Європу прибуло майже 2 мільйони біженців. Незважаючи на спроби ЄС вирішити цю проблему, на даний момент їх число тільки збільшується [1].

Процес імміграції представлений як позитивними сторонами (потік дешевої робочої сили), так і негативними (зростання організованої злочинності, тероризм, падіння моральної культури в країнах).

Для України міграційна політика Європи становить подвійний інтерес. По-перше, ЄС є важливим партнером нашої держави з обміну населенням, куди спрямовується численний міграційний потік. Другий аргумент на користь практичного і теоретичного значення вивчення міграційної політики ЄС пов'язаний з євроінтеграційними намірами України. Адже, крім іншого, інтеграція до ЄС передбачає досягнення відповідності європейським стандартам також і у сфері міграційного законодавства та менеджменту [2, с. 46].

Регулювання міграційних потоків до Європи здійснюється на основі національного законодавства в тісному переплетенні з законодавством Євросоюзу, Європейської конвенції про права людини і Європейською соціальною хартією [3, с. 26].

Міграційна європейська політика визначається рядом європейських угод і конвенцій. Шенгенські угоди 1985 року і 1990 року, в яких було зафіксовано скасування контролю на внутрішніх кордонах і свобода пересування по території ЄС; Маастрихтський договір 1993 року, за яким введено поняття громадянства Євросоюзу за умови наявності громадянства однієї з країн учасників. В кінці 2003 року вступила в силу єдина політика ЄС про надання притулку. Стаття 18 Хартії основних прав Європейського Союзу надає право на притулок [4, с. 69].

На додачу до цього, положення Лісабонського договору 2007 року, – а саме у пункті 2 статті 3, вказує наступне: «Союз надає своїм громадянам простір свободи, безпеки та правосуддя без внутрішніх кордонів, в рамках якого забезпечується вільне пересування осіб у взаємозв'язку з відповідними заходами з питань контролю зовнішніх кордонів, надання притулку, імміграції, а також запобігання злочинності та боротьби з цим явищем» [5].

Правові норми, що були зазначені мною вище, є обов'язковими для країн-членів ЄС та мають бути поступово імплементовані до законодавства цих держав, а адміністративна практика наближена до загальноприйнятої в Європі. Причому, успішне просування у цьому напрямі, з одного боку, є передумовою поглиблення міжнародного співробітництва, отримання фінансової та технічної допомоги, спрямованої на посилення спроможності українського уряду управляти міграційними процесами, а з другого, – умовою ширшого доступу населення України до можливостей вільного пересування Європою, тобто повноцінної присутності українців на загальноєвропейському міграційному просторі [2, с. 50].

Так, в рамках ЄС діє законодавство про права та умови в'їзду в Союз членів сімей мігрантів, студентів, науковців, висококваліфікованих фахівців. ЄС здійснює кроки щодо гармонізації режиму вільного пересування

і проживання громадян третіх країн на території держав-членів, перш за все, приймаючи директиви. Директиви виступають в якості законодавчого інструменту прямої дії і вводяться через національне законодавство. За допомогою директив реалізуються положення про повернення на батьківщину нелегальних іммігрантів, а також санкції проти підприємців, які використовують іноземну робочу силу незаконно [3].

Зокрема, 25 листопада 2003 року була прийнята Директива Ради Європейського Союзу 2003/109/ ЄС про статус громадян третіх країн, які проживають на довгостроковій основі [6].

У статті 14 Директиви йдеться, що особи, які проживають в ЄС на довгостроковій основі, мають такі ж права, як громадяни ЄС у таких сферах: право на доступ до оплачуваної і неоплачуваної роботи, умовами праці; право на освіту і профнавчання; право на соціальну допомогу і страхування в разі хвороби; право на соціальні пільги, знижки з податків і т.д.; право на доступ до всієї території відповідної держави-члена [6].

22 вересня 2003 року була прийнята Директива Ради Європейського Союзу 2003/86/ ЄС про право на сімейне возз'єднання. Разом з тим статус члена сім'ї громадянина Союзу для осіб, які є громадянами третіх країн, визначається Директивою 2004/38/ ЄС. В Директиві також розглядаються умови для короткострокового і довгострокового перебування [7].

19 липня 2013 року набула чинності Дублінська угода. Цей документ регламентує відносини між країнами ЄС при наданні притулку. Основна думка полягає в тому, що тільки одна держава, яка надала притулок, буде нести відповідальність за розгляд справи про притулок. Після прибуття в державу – член ЄС прохач повинен відправити запит про надання притулку [8].

Як було сказано вище, Євросоюз має розвинену систему правового регулювання міграційних процесів, в тому числі і заходів щодо запобігання незаконній міграції. У законодавчій базі ЄС є документи, спрямовані на пряме обмеження незаконної міграції: Директива від 28 листопада 2002 року «Про встановлення визначення для допомоги незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню» і Рамкову угоду від 28 листопада 2002 року «Про посилення кримінально-правових стандартів з метою покарання допомоги незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню». У них встановлені санкції за злочини, пов'язані з сприянням проникненню і перебуванню незаконних мігрантів [9, с. 179].

Певні аспекти врегулювання міграційних питань між ЄС та Україною знайшли відображення ще в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) [10, с. 199], що набула чинності 1 березня 1998 року. Наприкінці 2001 року Україною та ЄС було погоджено План дій у галузі юстиції та внутрішніх справ.

Наступним етапом співробітництва між Україною та ЄС було погодження у лютому 2005 року спільного плану дій, в якому було встановлено перелік пріоритетів співпраці як в рамках, так і поза рамками УПС. Серед них переговори щодо спрощення візового режиму між Україною та ЄС, угоди про реадмісію. У рамках реалізації цього плану у червні 2007 р. підписано угоди між Україною та ЄС про спрощення візового режиму та про реадмісію (набули чинності з січня 2008 р.) [2, с. 50].

У липні 2017 р. Уряд України ухвалив Стратегію державної міграційної політики на період до 2025 року [11]. Це сталося через місяць після того, як українці отримали можливість подорожувати територією ЄС без віз, що великою мірою було результатом визнання значних успіхів, досягнутих державою в розбудові системи управління міграціями. Новий документ замінив Концепцію державної міграційної політики України 2011 року.

Отже, на закінчення можна зробити наступні висновки. Сьогодні перед ЄС стоять складні завдання: розробити і затвердити нові принципи і програми дій міграційної політики; встановити довгострокові цілі і пріоритети. Існуюче правове регулювання міграції та міграційна політика, проведена ЄС в останні роки, сприяли скороченню рівня незаконної міграції і згладжування міграційного кризи у всій Європі.

При цьому слід також звернути увагу на те, що остаточних рішень проблеми міграції європейські країни не виробили, що зберігає економічні та соціальні загрози для країн ЄС. Протиріччя між державами – членами ЄС в розселенні мігрантів призводять до поглиблення розколу в Європейському Союзі.

В аспекті Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, Україні також необхідно вдосконалювати національне міграційне законодавство, приводити його у відповідність міжнародним нормам та міграційної практики ЄС.

Література:

1. Frontex publishes Risk Analysis for 2016. URL: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFv> (дата звернення: 01.12.2019).
2. Лаба О. Напрями співпраці України та Європейського Союзу щодо міграційних питань. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 46-53.
3. Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции. European Court of Human Rights [сайт]. 2014. URL: <http://goo.gl/2D9LNU> (дата звернення: 01.12.2019).
4. Синковець Н. І. Інституційно-організаційний механізм регулювання міграції в Європейському союзі. *Економіка. Фінанси. Право*. 2017. № 2(2). С. 68-72.

5. Договір про Європейський Союз : Європейський Союз; Договір, Міжнародний документ від 07.02.1992. Редакція від 13.12.2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029 (дата звернення: 01.12.2019).
6. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. *Official Journal of the European Union*. L 16. 23.01.2004. P. 44.
7. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal of the European Union*. L 251. 03.10.2003. P. 12.
8. Директива 2004/38/ЄС Європейського парламенту та ради від 29.04.2004. URL: <http://eapmigrationpanel.org/ru/materials/pravograzhdan-soyuza-i-chlenov-ih-semey-svobodno-peredvigatsya-i-prozhivat-na-territorii> (дата звернення: 01.12.2019).
9. Родіонова І. В. Пристосування міграційної політики України до вимог ЄС. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. – 2016. – № 4 (1). – С. 179-182.
10. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Ратифіковано ВРУ 10.11.1994. Верховна Рада України. Комітет з питань Європейської Інтеграції: «Про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом»: Парламентські слухання. К.: ВР України, 2003. С. 199.
11. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>





Сисоєва Інна Миколаївна,

*доцент кафедри економіки, обліку та оподаткування Вінницького
навчально-наукового інституту економіки Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат економічних наук, доцент*

Балазюк Оксана Юріївна,

*доцент кафедри економіки, обліку та оподаткування Вінницького
навчально-наукового інституту економіки Тернопільського національного
економічного університету,
кандидат економічних наук, доцент*

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Поступові зміни політичного й економічного курсу України в контексті інтеграції до міжнародного економічного простору повинні супроводжуватися докорінною перебудовою управлінських функцій держави, особливо у сфері державного фінансового контролю. Виходячи з пріоритету державної політики України щодо вступу до Європейського Союзу, одним із важливих аспектів у цьому процесі є адаптація системи фінансового контролю до європейських вимог та дотримання положень Лімської декларації керівних принципів з контролю. Модернізація системи державних фінансів, що відбувається на підставі Стратегії розвитку системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки та Концепції реформування місцевих бюджетів потребує зміни напрямів здійснення фінансового контролю.

Окремі практичні аспекти організації і функціонування фінансового контролю у своїх працях розглядали такі науковці: В.В. Гулько, Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, О.І. Жадан, І. М. Нестругіна та інші. Проте серед науковців немає спільної думки щодо вихідних понять фінансового контролю та його основних механізмів.

Порівняно з іншими поняттями, зокрема «система державного фінансового контролю», поняття механізму державного фінансового контролю науковці та практики вживають не так часто. Вбачаємо за доцільне з'ясувати суть дефініції «механізм», а потім зробити висновок про доцільність приєднання слова «механізм» до поняття державного фінансового контролю (Табл. 1.)

Слід зазначити, що у своїх дослідженнях автори не часто визначають чітко формулювання визначень даного поняття. Тому поодинокі з них заслуговують на увагу, як от: організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю на регіональному рівні – це сукупність організаційних і нормативно-правових елементів, за допомогою яких здійснюється

сприяння урядові в забезпеченні досягнення мети соціально-економічного розвитку держави, використання ресурсів держави в найбільш економічний, ефективний, результативний, законний та прозорий спосіб, виявлення фінансових порушень і вжиття заходів впливу на винних осіб, який пропонує Нестругіна І.М.[4].

Таблиця 1

Визначення поняття механізму державного контролю

№ з/п	Автори	Видання	Механізм здійснення державного контролю
1.	Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І. [1]	Економічний енциклопедичний словник Львів: Світ, 2005. – 616 с.	Термін «механізм» розтлумачено як: систему ланок, пристрій, спосіб, які визначають порядок певного виду діяльності; систему прямих і опосередкованих взаємозв'язків між економічними явищами і процесами, передусім між їх протилежними сторонами, а також між підсистемами і елементами, які виникають у різних типах економічних систем і між ними
2.	Борисов А. Б.[2]	Большой экономический словарь / А. Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 1999. – 895 с.	Розкрито суть поняття «фінансовий механізм», за результатами дослідження якого визначено, що під механізмом необхідно розуміти сукупність інструментів, важелів, форм і способів регулювання процесів відповідного характеру
3.	Жадан О. І.[5]	Механізм фінансового контролю ефективності використання державних коштів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління– Донецьк, 2008. – 25 с.	Реалізація контрольної функції держави та організації зворотного зв'язку органами державного управління для прийняття своєчасних управлінських рішень щодо підвищення ефективності використання державних коштів
4.	Гулько В. В.[3]	Удосконалення механізму державного фінансового контролю в Україні / В. В. Гулько // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 12 (114). – С. 181–185.	Для вдосконалення механізму державного фінансового контролю слід розробити стратегію розвитку державного фінансового контролю, яка має враховувати найкращий досвід країн ЄС, а також передбачати реальні кроки щодо реалізації інтеграційних прагнень нашої країни

5.	Нестругіна І. М. [4]	Організаційно-правові засади функціонування механізму державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / І. М. Нестругіна. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/n.htm .	Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю на регіональному рівні – це сукупність організаційних і нормативно-правових елементів, за допомогою яких здійснюється сприяння урядові в забезпеченні досягнення мети соціально-економічного розвитку держави, використання ресурсів держави в найбільш економний, ефективний, результативний, законний та прозорий спосіб
6	Баранова Д.А.	Функції та види механізмів державного фінансового контролю. Економіка та держава. Випуск 35, 2014. С.146-149	Державний фінансовий контроль країни функціонує як єдиний механізм і має наступні складові елементи, у складі Рахункової палати України, ДКРС, ДКУ, а також здійснюється на рівні міністерств і інших центральних органів виконавчої влади.

Таким чином можна зробити висновок, що на функціонування механізму державного фінансового контролю значно впливають найменші трансформації, які відбуваються в сфері контрольної діяльності. В результаті такі перетворення призводять до змін у складі механізму державного фінансового контролю, тобто до нього можуть включатися нові складники та виходити ті з них, які втратили свою важливість. Водночас з проходженням таких змін у складі механізму державного фінансового контролю має по-новому формулюватися його суть.

Література:

1. Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І. Економічний енциклопедичний словник., У 2 т., т. 1. Львів: Світ, 2005. 616 с.
2. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. М.: Книжный мир, 1999. 895 с.
3. Гулько В. В. Удосконалення механізму державного фінансового контролю в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 12 (114). С. 181–185.
4. Нестругіна І. М. Організаційно-правові засади функціонування механізму державного фінансового контролю. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/n.htm.
5. Жадан О. І. Механізм фінансового контролю ефективності використання державних коштів: автореф. дис. ... канд. наук з держ. Управління.: 25.00.02. Донецьк, 2008. 25 с.
6. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. К.: ТОВ «Імекс-ЛТД», 2007. 304 с

7. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Центр учбової літератури, 2009. 424 с.



Сікорський Макарій Миколайович,

*аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету*

Філіппова Вікторія Дмитрівна,

*доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат економічних наук, доцент*

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Нестабільні економічні умови, низький рівень бюджетної забезпеченості та неефективна система управління місцевими фінансами часто призводять до формування фінансово неспроможних територіальних громад. Необхідність вирішення питань, що виникають в процесі децентралізації і трансформації бюджетної системи місцевого самоврядування, вимагає постійного перегляду та аналізу іноземного досвіду задля пошуку найбільш раціональних ідей, підходів, методів фінансової стабілізації місцевого самоврядування та вивчення можливостей їх застосування у вітчизняній практиці.

Аналіз зарубіжної практики дозволяє говорити про два основні механізми фінансової стабілізації місцевого самоврядування. Перший полягає в здійсненні комплексу превентивних заходів з управління фінансовою неспроможністю, спрямованих на вдосконалення фінансових основ місцевого самоврядування. Другий передбачає введення спеціальних режимів функціонування бюджету та застосування процедур врегулювання простроченої заборгованості муніципалітету для відновлення його платоспроможності.

Слід звернути увагу, що заходи фінансової стабілізації місцевого самоврядування, що провадяться органами державної влади та місцевого самоврядування спрямовані, головним чином, на створення стимулюючих механізмів, які забезпечують розвиток власного дохідного потенціалу територій. При цьому дохідна частина місцевих бюджетів більшості країн формується за рахунок двох груп надходжень: перша група – це власні доходи, що включають місцеві податки і збори, штрафи, відсотки від загальнодержавних податків, доходи від управління майном та іншої економічної діяльності, добровільні пожертвування тощо (в деяких країнах також

враховують одержувані місцевим самоврядуванням кредити і позики) ; до другої групи входять одержувані трансферти з інших бюджетів у вигляді фінансової допомоги.

У більшості випадків, структура доходів свідчить про фінансову самостійність муніципальних утворень зарубіжних країн і високого ступеня податкової децентралізації їх фінансових систем. Так у Великобританії, Франції, Німеччини, Швеції, Португалії, Угорщини та Словенії власні доходи муніципалітетів в більшій частині формуються за рахунок місцевих податків. У Литві, Естонії та Чехії власні доходи місцевих бюджетів в основному складаються з відрахувань від загальнодержавних податків. У Фінляндії 2/3 власних доходів – кошти, одержувані від державних підприємств, що надають населенню комунальні послуги. Саме стабілізація дохідної бази і збільшення потенціалу муніципальних утворень – одна з стратегій фінансування, що реалізуються в різних країнах з метою підвищення стійкості місцевих бюджетів у нестабільних економічних умовах.

Попередження фінансової неспроможності муніципальних утворень здійснюється і за допомогою вдосконалення міжбюджетної взаємодії в бюджетній системі держави. Зарубіжна практика показує два варіанти передачі ресурсів від одного рівня влади на інший – поділ доходів і система грантів [1]. Поділ доходів здійснюється у вигляді розподілу податкової бази за рівнями бюджетної системи або централізації податкового надходження на одному рівні і їх подальшого поділу. Виділення грантів обумовлено необхідністю зниження вертикального дисбалансу бюджетної системи і вирівнювання міжрегіональної диференціації податкового потенціалу муніципальних утворень, тобто горизонтального дисбалансу.

Як показує проведений аналіз, система грантів представлена цільовими трансфертами і трансфертами з загальним призначенням, що володіють певними ознаками та надані відповідно до обраних критеріїв. Так, у доходах місцевих бюджетів США частка трансфертів становить близько 40% наданих в формі фіскальної допомоги загального призначення, наданої з метою збільшення дохідної частини для забезпечення збалансованості без вказівки конкретного цільового спрямування використання коштів, бюджетних грантів, спеціальних і блокових субсидій. Основними джерелами формування бюджетів муніципальних утворень в Великобританії, Нідерландах, Греції та Словенії є гранти з державного бюджету. Трансферти в Великобританії складають більше половини доходів місцевого бюджету і, в основному, являють собою цільові гранти на виконання конкретних завдань, а також дотації на фінансування поточних і адміністративних витрат. Французькі органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні асигнування (або субсидії) держави, яких налічується близько 40 видів. У країні діє не тільки система асигнувань, а й так звані «перекидування» податків, коли

держава, наприклад, може «переводити» регіонах і департаментам частина внутрішнього податку на нафтопродукти [2]. У Голландії більше 20% всього бюджету країни прямує в муніципалітети в формі прямих окремих грантів (найбільша стаття муніципальних доходів) і загальних грантів, одержуваних з Державного фонду, що фінансується з держбюджету.

Крім того, одним з дієвих інструментів забезпечення фінансової стабільності муніципалітетів у багатьох країнах є ефективна система управління муніципальним боргом. Особливості управління муніципальним боргом визначаються загальною моделлю управління публічними фінансами в країні. При цьому розрізняються умови залучення запозичень, склад і структура боргових зобов'язань, ступінь контролю за проведеною політикою з боку вищестоящих органів влади. Найбільш значущими превентивними заходами для регулювання муніципальних запозичень з боку державних органів є визначення оптимального набору боргових інструментів і правил використання позикових коштів, встановлення обмежень на розмір бюджетного дефіциту, верхній рівень боргу, обсяг і форми запозичень, а також обов'язкове узгодження для отримання кредитів банків. Як показує зарубіжний досвід, для ефективного використання позикові кошти спрямовуються для фінансування інвестицій і рефінансування поточної заборгованості, фінансування поточних витрат можливо тільки в цілях управління ліквідністю в короткостроковому періоді [3].

Таким чином, заходи щодо розвитку фінансового потенціалу та фінансової стабілізації місцевого самоврядування, а також особливості застосування інструментів міжбюджетного врегулювання та правил ефективного управління фінансовою спроможністю місцевого самоврядування, що мають місце в зарубіжній практиці, набувають особливого значення в процесі врегулювання фінансових проблем місцевого самоврядування і забезпеченні його фінансової спроможності у вітчизняній практиці. При цьому важливо, щоб зарубіжний досвід був детально вивчений й адаптований з урахуванням вітчизняної практики та особливостей українського законодавства. Разом з тим, механізм фінансового вирівнювання не стимулює до нарощування податкової бази, що потребує удосконалення механізму бюджетного регулювання доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій.

Література:

1. Рудик О. А. Соціально-економічний розвиток територіальних громад: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2019. № 36. С. 93-96.
2. Борисова І. С., Краснікова О. М. Досвід зарубіжних країн з упровадження

успішної фінансової політики держави. *Бізнес-навігатор*. 2019. №. 1. С. 140-143.

3. Білявська А. Ю. Основні напрями розвитку та вдосконалення політики внутрішніх державних запозичень України. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. №. 3 (2). С. 113-117.



Сказко Олена Миколаївна,

*аспірант Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України*

ВЕКТОРИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВИРІШЕННЯ ДОМЕННИХ СПОРІВ

Відповідно до Принципів делегування та адміністрування доменів верхнього рівня кодів країн, затверджених Інтернет-корпорацією з присвоєння імен та номерів (англ. Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 23 лютого 2000 року, альтернативне вирішення доменного спору означає будь-яку систему вирішення спору, іншу, ніж судовий розгляд, та охоплює арбітраж, посередництво, примирення та процес адміністративного вирішення спору [1]. Основною функцією Інтернет-корпорації з присвоєння імен та номерів є встановлення й поширення технічних стандартів і дій, що стосуються керування глобальною системою доменних імен, а також спостереження за їхнім виконанням. У цій якості вказаний орган адмініструє низку функцій технічного управління в Інтернеті, у тому числі: введення правил розподілу блоків IP-адрес; адміністрування авторитетної системи кореневих серверів; створення правил для визначення обставин, за яких до кореневої системи додавалися б нові домени верхнього рівня; координування призначення інших технічних параметрів Інтернету, які є необхідними для підтримки універсальної зв'язності в Інтернеті, а також інші дії, необхідні для координування визначених функцій адміністрування системи доменних імен. Особливо що стосується адміністрування доменів верхнього рівня кодів країн та управління ними, роль Інтернет-корпорацією з присвоєння імен та номерів полягає в розробці та впровадженні правил, що забезпечують підтримку або забезпечення підтримки стабільної, захищеної, авторитетної та загальнодоступної бази даних з відповідною інформацією для кожного домену верхнього рівня коду країни; гарантування, що авторитетна й точна інформація кореневої зони створюється такою базою даних, та гарантування, що управління кореновими серверами здійснюється стабільним і безпечним чином; підтримку або забезпечення підтримки авторитетних

записів і документації операції стосовно делегувань домену верхнього рівня коду країни й записів, пов'язаних з цими делегуваннями, а також своєчасне інформування уповноваженої адміністрації про будь-які зміни в контактній інформації Інтернет-корпорації з присвоєння імен та номерів тощо [1].

Інтернет-корпорація з присвоєння імен та номерів у 1999 році затверджує Єдину політику розв'язання доменних спорів (Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy, далі – UDRP), позасудову процедуру і політику вирішення спорів, що стосуються доменних імен, що діє для деяких доменних зон верхнього рівня, а саме, для всіх загальних (gTLD) доменів: .biz, .com, .info, .name, .net, .org і т. д., а також для деяких національних (ccTLD) доменів – .hk, .in та інших. У тих доменах верхнього рівня, де введені відповідні правила, все реєстратори доменів і всі їхні клієнти пов'язані угодою про обов'язкове використання UDRP для вирішення спорів; UDRP є частиною договору про реєстрацію доменного імені. Розгляд спорів відповідно до UDRP може проводитися в будь-якому акредитованому арбітражному органі, яких існує декілька, але найбільш активно діють два з них – Центр Всесвітньої організації інтелектуальної власності та Національний арбітражний форум. Вважається, що основними відмінностями процедури UDRP від традиційної судової процедури є швидкість, менший розмір судових витрат та більша зручність для сторін. Слід також сказати, що UDRP не перешкоджає переносу справи до суду відповідної юрисдикції. У разі звернення однієї зі сторін в національний суд в період розгляду справи арбітражним органом (або протягом 10 днів після його закінчення) розгляд припиняється, а винесене рішення не виконується до закінчення розгляду в суді [2].

Слід сказати, що у перших редакціях Правил домена .UA було передбачено вирішення доменних спорів третейським судом. Термін «доменний спір» в межах цих Правил означає будь-який спір, що може виникнути в зв'язку з цими Правилами та їх застосуванням, в тому числі в зв'язку з делегуванням, переделегуванням, відміною делегування та використанням доменних імен в домені .UA. Встановлювалося, що доменні спори розв'язуються компетентними судами в порядку, встановленому чинним законодавством України, а адміністратор жодного публічного домену в домені .UA не займається розглядом та розв'язанням доменних спорів. При цьому визначалося, що доменні спори, зокрема, можуть виникати у випадках: а) якщо делеговане відповідачу приватне доменне ім'я або його частина є тотожним або схожим із Знаком, права на який належать позивачу, настільки, що їх можна сплутати; б) якщо позивач вважає, що відповідач не має права на використання доменного імені або використовує його у спосіб, який порушує права та законні інтереси позивача; в) якщо написання або вимова доменного імені, делегованого відповідачу, являють собою слово або вираз, що порушує честь та гідність позивача або шкодить його діловій

репутації; г) якщо доменне ім'я або його частина за написанням або вимовою відтворює прізвища, імена або псевдоніми відомих в Україні осіб без їх згоди; г) порушення відповідачем вказаних Правил. За цими Правилами та тими укладеними згідно з ними договорами та угодами, які містять відповідні третейські угоди, реєстрант, реєстратор та адміністратор публічного домену заздалегідь погоджувалися на розгляд та розв'язання доменних спорів одним з третейських судів, які діють відповідно до цих Правил та своїх регламентів. Адміністратор домену .UA, адміністратори публічних доменів та реєстратори зобов'язані були надати такому суду на його запит всю наявну в їх розпорядженні інформацію, яка має відношення до спору, та зобов'язані виконати належним чином оформлене рішення такого суду [3]. Однак практика розгляду доменних спорів третейськими судами України довела свою неефективність, і вказані положення було виключено із Правил домену UA.

Однак неефективність вирішення доменних спорів третейськими судами України ще не означала недоцільність використання альтернативних способів їх розв'язання. Про це свідчить той факт, що реєстр домену верхнього рівня .UA компанія «Хостмайстер» та Всесвітня організація інтелектуальної власності уклали договір, на підставі якого в домені .UA з'явиться можливість для вирішення доменних спорів з використанням позасудової процедури на основі UDRP (Єдиної політики розв'язання доменних спорів). Розгляд доменних спорів у цьому випадку буде проводитися арбітрами Всесвітньої організації інтелектуальної власності (серед них є і громадяни України) в Центрі арбітражу та посередництва (WIPO – Arbitration and Mediation Center). Процедура розгляду спорів в домені .UA має деякі відмінності від стандартної UDRP. Основною мовою розгляду спорів є українська мова, але за згодою сторін можливе також використання інших мов. Позасудова процедура не перешкоджає переведення розгляду спору в український суд; у цьому випадку розгляд справи в Центрі арбітражу припиняється до рішення національного суду. Окрім того арбітри Всесвітньої організації інтелектуальної власності будуть враховувати, що при реєстрації доменних імен другого рівня потрібна наявність торгової марки. Відповідно до рішення експертної групи, впровадження процедури позасудового розгляду спорів буде проходити поетапно. На першому етапі «Хостмайстер» і реєстратори доменних імен внесуть зміни в свої договори, після чого стане можливим використання UDRP під час розв'язання спорів, пов'язаних з доменними іменами другого рівня. Через півроку передбачено ухвалення рішення про використання UDRP в доменних іменах третього рівня [4]. І, враховуючи, що навіть до впровадження вказаної процедури у березні 2019 року, стандартна процедура UDRP активно використовувалася українськими громадянами та підприємствами, які за останні десять років 248 раз були учасниками розгляду справ в Центрі арбітражу Всесвітньої організації інтелектуальної власності [4], то

після її впровадження слід, на нашу думку, очікувати збільшення кількості вказаної категорії справ.

Зростання кількості користувачів Інтернету, збільшення частки товарів та послуг, що реалізуються за його допомогою, буде сприяти збільшенню кількості доменних спорів, предметом яких є неправомірне використання доменних імен, порушення честі та гідності фізичних осіб, їх ділової репутації тощо. Відповідно, потреба у розв'язанні доменних спорів буде збільшуватися. Вказане робить актуальною проблему розвитку альтернативних форм вирішення доменних спорів. Безумовно, використання арбітражної процедури у Центрі арбітражу та посередництва Всесвітньої організації інтелектуальної власності можна вважати позитивним зрушенням на шляху забезпечення прав та інтересів учасників інформаційних правовідносин. Однак слід зауважити, що вказана альтернативна форма вирішення доменних спорів має знайти свій розвиток в нормах інформаційного законодавства. Крім того, здійснення окремих досліджень потребують посередництво, примирення та процес адміністративного вирішення доменного спору, що обумовлює спрямованість подальших наукових розвідок.

Література:

1. Принципи делегування та адміністрування доменів верхнього рівня кодів країн, затверджених ICANN 23 лютого 2000 року. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id152762> (дата звернення 8 грудня 2019 року).
2. Принципы рассмотрения споров о единообразных доменных именах: приняты ICANN 24 октября 1999 г. URL: <https://www.icann.org/resources/pages/policy-2012-02-25-ru> (дата звернення 8 лютого 2019 року).
3. Правила домену UA. URL: http://www.domenua.com.ua/uapolicy-ukr.php?fbclid=IwAR2k6suA-RqTnHnV0iW_XVV_WfeSMej70f8E-j80QzFRMjYO029xYZRWeZs#9 (дата звернення 8 грудня 2019 року).
4. Світові практики розв'язання доменних спорів для домену .UA. URL: <https://hostmaster.ua/news/?pr20181221> (дата звернення 8 грудня 2019 року).





Слободянюк Василь Васильович,

*студент магістратури Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького*

УЧАСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Сучасна організована злочинність є однією із гострих та складних проблем, що постала перед світовим співтовариством і завдає потужний вплив на усі сфери суспільного життя. Діяльність правоохоронних органів із протидії високоорганізованим кримінальним структурам із високим рівнем оснащення, що використовують насильство та корупцію і діють поза межами національної юрисдикції, потребує подальшого вдосконалення.

Невід'ємною рисою організованої злочинності є використання нею інструментів корупції для максимізації прибутків, уникнення соціального контролю та розширення сфери свого впливу. Лідери організованої злочинності розглядають видатки на підтримання корупційних зв'язків як необхідний та надзвичайно прибутковий вклад капіталу. Завдяки цьому тандем з представників організованої злочинності і корумпованих чиновників, майже легально, намагається контролювати чимало аспектів державного життя і навіть впливати на нього, лобіюючи через офіційні виконавчі структури свої особисті інтереси, видаючи їх за державні чи національні [1, с. 29].

Одним із проявів транснаціоналізації є вчинення угрупованнями організованої злочинності злочинів транскордонного характеру, тобто пов'язаних із перетином державного кордону країни. У протидії такого роду злочинам беруть участь підрозділи органів охорони державного кордону.

Відповідно до законодавства України, реалізацію окремих напрямів щодо протидії організованій злочинності у здійснює Державна прикордонна служба України у межах своїх повноважень. Відповідно до п. «в» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [2] органи Державної прикордонної служби відносяться до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю. Оперативні підрозділи Державної прикордонної служби України наділені повноваженнями щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [3].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [4] до основних функцій служби відносяться охорона державного кордону України, ведення розвідувальної, оперативно-розшукової діяльності, участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України, участь у заходах, спрямованих на

припинення діяльності організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України.

Згідно зі ст. 19 цього закону до обов'язків Державної прикордонної служби України відноситься організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до її компетенції, їх виявлення та припинення.

З питань протидії транскордонній злочинності та контрабандній діяльності органи Державної прикордонної служби України взаємодіють з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав, міжнародними організаціями в порядку і на засадах, встановлених законодавством.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» [5], захист державного кордону України є невід'ємною складовою забезпечення національної безпеки України і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів, що реалізується шляхом життя комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.

Таким чином, захист державного кордону реалізується у військовій та правоохоронній сферах і включає, окрім іншого, контррозвідувальні та оперативно-розшукові заходи.

Державний кордон характеризується спеціальним режимом (ст. 8 Закону), що означає по порядок його перетинання, плавання і перебування суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, його утримання та провадження діяльності на ньому. Встановлення та забезпечення дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму у пунктах пропуску через державний кордон України мають превентивний характер і націлене на запобігання правопорушенням у сфері забезпечення прикордонної безпеки країни. Забезпечення зазначеного режиму, на нашу думку, відіграє суттєву роль у запобіганні транскордонній злочинності.

Частиною 5 ст. 18 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [2] встановлено, що Державна прикордонна служба України сприяє спеціальним підрозділам Служби безпеки України і підрозділам органів Національної поліції у виявленні, припиненні та попередженні організованої злочинної діяльності, затримані та притягнені до відповідальності її учасників. З цією метою служба за дорученням цих підрозділів зобов'язана:

– проводити перевірку і тимчасове вилучення документів у конкретних осіб, які прямують через державний кордон України;

- не пропускати окремих осіб через державний кордон, здійснювати їх затримання;
- оглядати конкретні транспортні засоби і майно, що прямують через державний кордон України, вилучати виявлені при цьому предмети та речовини, заборонені до вивезення і ввезення в Україну, та предмети контрабанди;
- здійснювати дії щодо контролю і затримання українських та іноземних невійськових суден.

Отже, чинним українським законодавством на Державну прикордонну службу покладено виконання суттєвого обсягу завдань саме у сфері протидії організованій злочинності.

При цьому суттєва увага приділяється проведенню спільних заходів у рамках міжнародного співробітництва, що є невід'ємною передумовою ефективною протидії транснаціональній організованій злочинності. Так, упродовж 2018 року Державна прикордонна служба України взяла участь у 10 операціях, що проводилися під егідою FRONTEX [6].

Останнім часом фіксується стрімке зростання незаконних операцій із наркотиками на території нашої країни. Так, у березні 2019 року українськими правоохоронними органами вилучено понад тону наркотиків [7]. У т.ч. з незаконного обігу вилучено 760 кг героїну, 258 кг кокаїну, 10 кг психотропної речовини PVP, 5 кг амфетаміну та 5 кг метамфетаміну, 4, 4 кг фенілнітропропену. Зазначене обумовлює потребу в активізації зусиль із протидії контрабанді наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів через державний кордон України.

Перспективним напрямом удосконалення системи протидії організованій злочинності є формування спільних оперативних та слідчих груп, до складу яких входили б представники різних відомств. Цей підхід відповідає європейській практиці і активно просувається у рамках Європейського Союзу [8]. Вважаємо, що, у контексті протидії транскордонній злочинності, він також має розглядатися як практичне вираження євроінтеграційної політики нашої держави. Це, у свою чергу, вимагає змін до законодавства України, які б не лише створювали можливість формування таких груп, а й регламентували порядок їх діяльності.

В сфері протидії нелегальній міграції доцільним є ініціювання низки заходів у рамках міжнародного співробітництва. Зокрема, Україна має виступити ініціатором проведення міжнародної операції із запобігання втягуванню українських громадян у протиправні операції із нелегальними мігрантами в басейні Середземного моря, а також попередженню використання території нашої держави для незаконного транзиту мігрантів в країни ЄС. Окрім цього, доцільними є узгоджені заходи із встановлення та перевірки крьюінгових компаній, що займаються вербуванням українських моряків для участі у незаконних операціях за кордоном [9, с. 299].

Узагальнюючи наведену вище інформацію, можна зробити висновок про те, що Україна виступає та у доступному для прогнозування майбутньому залишатиметься зоною кримінальних інтересів з боку організованої злочинності. Відбуватиметься диверсифікація злочинної діяльності, зростання її кримінальної професіоналізації. Посилення політичних, економічних та гуманітарних зв'язків між нашою країною та Євросоюзом у цілому, а також суміжними із нашою державою країнами-членами буде використовуватися організованою злочинністю для здійснення транскордонних злочинів. Зазначене має враховуватися при організації роботи Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу.

Література:

1. *Беседа Д. В.* Корупція як форма організованої злочинності. Взаємодія правоохоронних органів України з міжнародними інститутами. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*. Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 07.12.2018 р. Ч. 2. С. 29-31.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. ст. 358.
3. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. ст. 303.
4. Про Державну прикордонну службу України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. ст. 208.
5. Про державний кордон України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. ст. 5.
6. Петро Цигикал: Підвищення прикордонної безпеки, відбуватиметься перш за все через запровадження європейських стандартів і практик. Державна прикордонна служба України 07.02.19. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/Petro-Cigikal-Pidvishchennya-prikordonnoi-bezpeki-vidbuvatimetsya-persh-za-vse-cherez-zaprovadzhennya-vropeyskih-standativ-i-praktik>.
7. Журак В. У березні в Україні вилучили більше тони наркотиків. Інформаційне агентство «Українські Національні Новини» 14.04.2019. URL : <https://www.unn.com.ua/uk/news/1793321-u-berezni-v-ukrayini-viluchili-bilshe-tonni-narkotikiv>.
8. КМЕС пропонує нову концепцію координації боротьби з організованою злочинністю. Державна прикордонна служба України 19.06.2018. URL : <http://www.euam-ukraine.eu/ua/news/euam-proposes-new-concept-to-coordinate-the-fight-against-organised-crime>.
9. Беседа Д. В. Міграційна криза в ЄС та її вплив на безпекову ситуацію в Україні. Підприємство, господарство і право. № 12 (274). 2018. С. 299-304.



Станік Сергій Романович,

*аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ

Світова історія відклику членів представницького органу, на думку окремих вчених, сягає часів державності Древньої Греції («остракізм») та Древнього Риму. Але більшість дослідників погоджуються з тим, що у сучасному розумінні відклик членів представницьких органів з'явився у той самий історичний період, коли вперше отримали своє закріплення політичні права громадян, – у період буржуазних революцій.

Одразу після Американської революції та проголошення незалежності США «11 з 13 штатів прийняли нові конституції, ... і деякі з цих штатів передбачили в них можливість відклику члена представницького органу як спосіб контролю за виборними представниками. Штати, які встановили можливість відклику, в основному переймалися владою представників, які «обслуговували» ці штати у національному Конгресі. На відміну від сучасних, версії відклику XVII та XVIII століття передбачали відсторонення посадової особи іншим виборним органом, наприклад, законодавчим органом штату, який відкликав члена Сенату Сполучених Штатів. Хоча ця форма забезпечує різні відносини між обраною посадовою особою та населенням, принципи та дебати, які охопили це питання, істотно не змінилися» [1].

Статті Конфедерації 1777 р. передбачали, що «для більш зручного завідування спільними інтересами Сполучених Штатів щорічно повинні обиратися (за встановленим законодавчими зборами кожного Штату способом) делегати для з'їзду на конгрес в перший понеділок листопада з наданням кожному Штату права відкликати всіх його делегатів або деяких з них у будь-який час протягом року і замінювати їх іншими делегатами на таку, що залишилась, частину року (Стаття V) [2].

Відповідні норми були чинними до розробки та прийняття Конституції США, до якої положення про відклик членів Конгресу, або одної з його палат включено не було. Це питання активно дискутувалось, але більшість делегатів Філадельфійського конвенту не підтримала його позитивне вирішення. За свідченням істориків, основним антагоністом можливості відклику парламентаріїв виборцями був А.Гамільтон. Делегат Законодавчих зборів штату Нью-Йорк, делегат Філадельфійського конвенту, один із авторів тексту Конституції США та «Записок федераліста» наголошував, що інститут відклику істотно утруднить прийняття конгресменами складних рішень, що

потребують політичного компромісу. Він писав: «який орган не було б наділено владою відклику, сенатор буде постійно відчувати себе в такому стані васалу і залежності, що він ніколи не зможе володіти тією твердістю, яка необхідна для виконання свого великого обов'язку перед Союзом» [3].

У США у різних штатах відклик є можливим щодо органів з нормотворчими, виконавчими, судовими повноваженнями на рівні суб'єктів федерації та на місцевому рівні. Здійснювався відклик губернаторів штатів – за узагальненням Р.Дж. Уоткінса, «двох губернаторів колись успішно відкликали – у 1921 р. губернатора штату Північна Дакота Л.Фрейзера, та у 2003 р. – губернатора штату Каліфорнії Г.Девіса» [4, с. 194-195]. Однак, з точки зору нашого дослідження цікавим є лише відклик членів колегіальних представницьких органів публічної влади з нормотворчими повноваженнями.

У США на загальнодержавному рівні щодо членів Конгресу відповідна можливість відсутня, але у деяких штатах може здійснюватися відклик членів колегіальних представницьких органів штатів з нормотворчими повноваженнями – легіслатур, а також членів колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування – як загальної компетенції (місцевих рад), так і спеціальної компетенції (рад шкільних округів тощо). Такі відклики ініціюються виборцями все частіше та все частіше вони є успішними. Ентузіасти утворили онлайн-платформу <http://recallelections.blogspot.com/>, на якій збирають новини про усі відклики, які ініційовані на території США, а також про найбільш цікаві події у цій сфері в зарубіжних країнах. Кожен рік автори цієї платформи підраховують статистику відкликів. Одним з найбільш плідних з цієї точки зору років за останнє десятиліття був 2011 рік [5].

У цілому, «відклик членів колегіального представницького органу з нормотворчими повноваженнями є можливим на рівні штату у наступних суб'єктах федерації США: Айдахо, Аляска, Аризона, Вашингтон, Вісконсін, Джорджія, Іллінойс, Каліфорнія, Канзас, Колорадо, Луїзіана, Мічиган, Мінесота, Монтана, Невада, Нью Джерсі, Орегон, Північна Дакота, Род Айленд, а також в окрузі Колумбія. На муніципальному рівні щодо членів колегіальних представницьких органів з нормотворчими повноваженнями відклик може здійснюватися більше, ніж у 30 штатах» [7].

Практика відклику виборцями посадових осіб та членів колегіальних представницьких органів у США, яка нараховує вже кілька століть, вплинула на такі країни, як Японія, Філіппіни, інші.

В Японії допускається відклик лише на місцевому рівні – посадових осіб та членів колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування (дивись статтю 76-3 Акту про місцеву автономію [6]).

У Республіці Філіппіни, так само як і у США та в Японії, виборці можуть відкликати лише посадових осіб та членів колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає таку можливість

у статті Х «Місцеве самоврядування» та наголошує, що Конгрес (Парламент) країни приймає Кодекс законів про місцеве самоврядування, у якому врегламентовані усі положення щодо цієї процедури. Конституція Філіппін також містить згадку про відклики у статті ІХ «Конституційні комісії». Одна з конституційних комісій – Комісія з виборів – у числі своїх повноважень має повноваження здійснювати реалізацію усіх нормативних положень про проведення відкликів (п.1), а також подавати Президенту та Конгресу вичерпні звіти про проведення відкликів (п.9) [8].

Якщо «першість» у питанні відклику членів представницького органу у світовому масштабі належить США, то на Європейському континенті – Швейцарії. Шість з 26 кантонів цієї країни і досі дозволяють відклик членів представницьких органів кантонів (як виконавчого – правлячої ради, так і законодавчого – кантональної ради) за народною ініціативою. Відповідні нормативні положення та історичний досвід у цій сфері узагальнив Уве Сед уль. Науковець розглянув кантони, які практикують відклик та додав, що відповідні положення були наявні в конституціях і деяких інших кантонів, однак, враховуючи відсутність частого звернення до них, при черговому перегляді цих документів вони були скасовані. Таке рішення було прийнято в кантонах Люцерн (2007 р.), Базель-Ланд (1984 р.) та Аргау (1980 р.), незважаючи на те, що саме в останньому кантоні мала місце єдина вдала спроба відкликання посадової особи за ініціативою виборців – у 1862 р. [9].

Література:

1. Spivak J. What Is the History of Recall Elections? URL: <http://hnn.us/articles/1660.html>
2. Статьи Конфедерации 1781-1788 гг. URL: <http://hist-dokyments.narod.ru/Sbornik/konf.htm>
3. Elliot J. The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution. 1827. Mass., Conn., NH, NY, Penn, Maryland. Vol. 2. 520 p.
4. Watkins R. J. High Crimes and Misdemeanors : The Term and Trials of Former Governor Evan Mecham. New York: William Morrow & Co., 1990. P. 194–275.
5. The Year in Recalls -- 151 Recalls in 2011 (edited to add another recall). URL: <http://recallelections.blogspot.com/2011/12/year-in-recalls-150-recalls-in-2011.html>
6. Recall of State Officials. URL: <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16581>
7. Local Autonomy Law. Japan. URL: http://www.chihousai.or.jp/english/07/pdf/Local_Autonomy_Law.pdf
8. Constitution of the Republic of the Philippines 1987. URL: <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>

9. Uwe Serdült. The History of a Dormant Institution: Legal Norms and Practice of Recall in Switzerland. Representation. 2015. No.51:2. P. 161-172.



Стецюк Сергій Петрович,

*ад'юнкт науково-організаційного відділення
Військового інституту Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Виконавча влада як один із трьох видів публічної влади має свої особливості, які полягають у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку [1, с. 125]. Кожний окремих орган виконавчої влади виконує діяльність, що характеризується визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [2, с. 84], які в цілому можна вважати складовими елементами його адміністративно-правового статусу.

Функції органів виконавчої влади є одним із ключових елементів адміністративно-правового статусу, адже як слушно зазначає К.С. Бельський: «Спроби теоретично вірно проаналізувати категорію виконавчої влади і сформулювати її поняття без чіткого визначення функцій даної влади не можуть бути успішними» [3, с.14]. В свою чергу Д.М. Бахрах зазначає: «Висвітлюючи функціональну природу діяльності виконавчої влади, ми тим самим розкриваємо її зміст» [4, с.168].

Першочерговим кроком у з'ясуванні сутності функції як категорії є визначення загального родового значення цього слова, яке походить від латинського «functio» і в сучасному етимологічному значенні характеризується як «виконання, здійснення, призначення, роль чого-небудь» [5, с. 193]. Доволі багато науковців досліджували поняття функцій органів виконавчої влади в контексті процесів державного управління. Наприклад В.Б. Авер'янов з цього приводу зазначає, що державне управління як особливий вид діяльності держави є головним, профільним напрямом для органів виконавчої влади. У зв'язку із цим, функції слід розуміти як складові змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта [6, с. 17]. Подібної точки зору у своїх працях дотримуються також В.Я. Малиновський [7, с.202] та Є.І. Білокур [8, с.166].

Функції органів виконавчої влади, за визначенням, яке дає К.С. Бельський, це провідні напрями діяльності виконавчої влади, в яких виражене цільове навантаження цієї гілки державної влади і з якими напряму пов'язаний обсяг державно-владних повноважень, якими наділяються органи виконавчої влади. Вчений також зазначає, що кожна з функцій, як певний вид діяльності органів виконавчої влади, характеризується певною самостійністю, однорідністю, повторюваністю, має свою сферу дії і здійснюється, як правило, відповідними методами [9, с. 15].

В.Я. Тацій під функціями розуміє комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, який служить напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [10, с. 34].

І.Я. Бачило розглядаючи функції органів виконавчої влади з позиції управлінського впливу, що забезпечує об'єкт управління певною орієнтацією, ресурсами та засобами досягнення мети, провів наступну характеристику таких впливів: розпорядчі дії – «вирішує», «встановлює», «затверджує»; регулюючі дії – «пропонує», «координує», «погоджує», «розглядає»; організаційно- контрольні дії – «організовує», «забезпечує», «контролює»; виконавчі дії – «розробляє», «готує» [11, с. 23-72].

Як можна побачити, у правовій науці існує щонайменш три підходи до функцій органів виконавчої влади. Відповідно до першого підходу такі функції розуміються як об'єднані за певним критерієм напрями їх діяльності, межі якої визначені законодавством України. Відповідно до другого підходу функції органів виконавчої влади постають як сукупність впливів, спрямованих на досягнення поставленої перед відповідним органом організаційно-управлінської або політичної мети. Третій підхід об'єднує три види діяльності – розпорядчу, регулюючу та організаційно-контрольну.

Підводячи підсумок дослідженню сутності функцій органів виконавчої влади, узагальненою на нашу думку, може стати така конструкція поняття «функції Міністерства оборони України» – це складові частини управлінської діяльності, що відображають напрями (види) діяльності Міністерства оборони України та спрямовані на реалізацію його завдань у визначених законодавством сферах державної політики».

У науковій літературі відсутнє однозначне розуміння окреслених питань із приводу виокремлення видів функцій. Можна продовжувати перелічувати класифікації функцій, але всі вони все одно так чи інакше будуть відображати або частково повторювати уже наведені. Досить часто науковці називаючи одні й ті самі функції управління, насправді вкладають у них різні зміст та значення, по-різному поділяють функції на види, вказують на їх групову приналежність. Багато суперечок зводиться і до того, вважати чи не вважати якусь функцію самостійною, називати її так чи інакше тощо. З цього приводу варто зазначити, що все ж традиційним серед науковців у галузі загальної

теорії управління та адміністративного права є поділ функцій на загальні (основні) функції; спеціальні функції та допоміжні (забезпечувальні) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [12, с. 259].

Наявність різноманітних позицій щодо сутності та розподілу функцій публічної влади свідчить про існування у правовій науці кількох підходів до відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування з одного боку, і громадянами та їх об'єднаннями, а також інститутами громадянського суспільства – з іншого боку. Разом з тим можна констатувати наявність спільних складових, які поділяють прихильники різних підходів, базуючись на яких, можна побудувати систему функцій Міністерства оборони України.

На підставі викладеного вище функції Міністерства оборони України доцільно розглядати як поєднання трьох їх основних видів: загальні, спеціальні та забезпечувальні. До загальних функцій Міністерства оборони України, на нашу думку належать: організації, планування, нормативного регулювання, прийняття рішень, координації, співробітництва, комунікації та контролю. До спеціальних функцій можна віднести розвідувальну та мобілізаційну. Що стосується забезпечувальних функцій, то серед них можна виділити наступні: кадрового менеджменту, розбудови (виховання) доброчесності, правового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного та соціального забезпечення.

Література:

1. Органи державної влади України: монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с.
2. Державне управління в Україні / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1999. 266 с.
3. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С.14-21.
4. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. Москва: БЭК, 1999. 368 с.
5. Романчиков В. І. Основи наукових досліджень. Навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 254 с.
6. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ: Наук. думка, 1979. 150 с.
7. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
8. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання :дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
9. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С.14-21.

10. *Грошовий Ю. М., Тацій В. Я.* Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні. *Концепція розвитку законодавства України* : матеріали наук.-практ. конф. Київ, 1996. С. 33-35.
11. *Бачило И. Я.* Функции органов управления. Москва: Юрид. лит., 1976. 234 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. 592 с.



Сторожилова Уляна Леонідівна,

*доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Українського державного університету залізничного транспорту,
кандидат економічних наук, доцент*

Сторожилів Гліб Максимович,

*студент у галузі архітектурного проектування та внутрішнього інтер'єру
Київського коледжу будівництва, архітектури та дизайну*

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Цифрова трансформація змінює поточний і майбутній стан бізнесу, уряду і суспільства в усьому світі. За новими правилами починають діяти відносини в середині суспільства і між суспільством та державою. Розвиток цифрових технологій в сучасних умовах веде к тому, що в політичній мережі розпочинається зародження «єдиного on-line суспільства» та існування особливої культури єдиної політичної on-line мережі.

На шляху приєднання України до європейського простору, демократизації всього українського суспільства, розбудови бездоганної сучасної системи державного управління, інформатизації діяльності органів влади і управління, необхідним є забезпечення максимальної прозорості, пропорційної якості адміністративних реформ, впровадження та дотримання нових принципів публічного управління в діяльність владних інститутів та органів публічної влади, яких повинна дотримуватись країна.

Цифрова трансформація суспільства стає драйвером для впровадження нової моделі державного управління – державного управління за результатами.

Історичний досвід адміністративних реформ в суспільному управлінні країн заходу та світу в питанні щодо оцінки якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату, свідчить про необхідність впровадження підходів цифрової трансформації нового покоління. А саме використання узагальненого підходу оцінки успішності публічного управління: бездоганної економічності та максимальної результативності.

Так, у США і Європі продовжуються процеси модернізації політичної влади та її інституційного апарату, взаємодії методик і моделей концептуального проектування IDEF (Integrated DEFinition). Формування особливої культури єдиної політичної on-line мережі та функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади – стає все більш актуальною і нагальною потребою суспільства.

Впровадження бездоганих відносин нового типу між країнами світу, формування особливої культури єдиної політичної on-line мережі та функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади веде до зміни і в середині суспільства.

Поняття «єдине on-line суспільство» – це особлива форма соціальної досконалої структури з гіперінформаційним простором, що встановлюється емпіричними дослідженнями як наслідок «інформаційної on-line епохи». Культура єдиної політичної мережі та інформаційного on-line суспільства дає можливість запроваджувати нові організаційні форми органів публічної влади, що будуються не на ієрархічних, а на мережевих on-line відносинах.

Мережева on-line організація більш мобільніша, ніж ієрархічна. Мережеві on-line вимоги ставляться на перший план. Об'єм інформації в мережевої on-line організації більш ніж об'єм інформації в традиційної влади управління.

Раніше мережева організація була відображенням лише внутрішньої структури управління. Сьогодні – вона стає максимальною досконалою, прозорою і гіперінформаційною формою організації on-line управління.

Саме поняття «добре on-line управління» (Good on-line Governance) в провідних країнах світу задіє демократичну і ефективну систему керування країною та підвищує критерії довіри суспільства до уряду.

«Добре on-line управління» забезпечує успішно діючі громадські інституції, підтримує відповідну якість громадських послуг, покращує рівень виконання нових суспільних потреб при формуванні культури єдиної on-line політичної мережі, функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади та передбачає:

- дотримання закону;
- високи етичні стандарти;
- прозорість;
- порядність;
- пропорційність;
- відповідальності;
- доступ і солідарність з громадянами.

Сьогодні ступень якості діяльності цифрової трансформації органів публічної влади мають відмінності в різних країнах світу.

Спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між

державою та громадянами, які визначені як пріоритетні для країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Цими спільними базовими принципами є:

- верховенство права як основа прав суспільства і громадянина;
- справедливість та гуманізм в публічній діяльності;
- законність, прозорість, доступність інформації про діяльність та рішення публічної влади;
- процедурна справедливість;
- захист честі та гідності кожної людини;
- обов'язок публічної влади, щодо прийнятих рішень, дій та бездіяльності;
- підконтрольність як обов'язковий внутрішній, зовнішній та судовий контроль за діяльністю публічної влади;
- відповідальність кожного адміністративного органу публічно відповідати за свої дії та прийняті рішення;
- високі етичні стандарти надання послуг та забезпечення якості самих послуг.

Таким чином, формування культури єдиної політичної on-line мережі та функціонування ефективної цифрової трансформації органів публічної влади є системою державних та недержавних утворень у сфері політики всіх країн світу, що взаємодіють між собою з метою досягнення досконалої загальної згоди щодо політичного питання.

Література:

1. *Бабич О. М.* Вдосконалення законодавства щодо забезпечення децентралізації виконавчої влади в Україні. *Держава і право.* 2012. №56. С. 203.
2. *Батанов О. В.* Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії.* 2008. С. 52.
3. *Бребан Г.* Французское административное право. М. : [б. и.], 1988. С. 87.
4. *Будник М.* Децентралізація – як необхідна умова модернізаційних процесів у системі державного управління України. URL: [http:// archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_2/Budnik.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_2/Budnik.pdf)
5. *Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.* Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України; Центр політико-правових реформ. К., 2012. 212 с.
6. *Трофимова И. Н.* Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опит европейских стран). URL: http://ars-administrandi.com/article/ Trofimova_2011_2.pdf





Сторожук Ірина Петрівна,

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

імені Леоніда Юзькова,

кандидат юридичних наук, доцент

СПВІДНОШЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА НАДНАЦІОНАЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ В МИТНІЙ ПОЛІТИЦІ

Митна політика є невід'ємною частиною загальнодержавної політики. Формування стратегії митної політики на пряму залежить від пріоритетних напрямків загальнонаціональної політики. Тривалий час митна політика сприймалась в Україні як фіскальна складова, тобто митну політику було спрямовано на наповнення державного бюджету за рахунок стягнення мита, податку на додану вартість, акцизного збору з товарів та інших предметів під час переміщення через митний кордон. Відповідно, основною функцією митної політики була фіскальна.

Здійснювана митна політики у такому вигляді, як вона була викладена та інтерпретована в політико-правових актах, виявилась неадекватною сучасним потребам окремо взятих громадян чи суб'єктів господарювання і суспільства та держави в цілому і не сприяла формуванню оптимальної структури національної економіки та входженню її в світову економіку. Брак системного підходу до визначення змісту, формування та реалізації митної політики були не тільки в стратегічному, але й у тактичному планах. Відсутня науково обґрунтована модель реалізації митної політики, її адаптації до мінливих умов як усередині країни, так і за її межами, відповідні організаційні механізми [1, с. 10].

Відповідно до ст. 2 МК України митна політика – це система принципів та напрямків діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. Як видно з даного визначення законодавець, в основу митної політики покладає забезпечення національних економічних інтересів та їх безпеку, а тому встановлює регулятивну та захисну функції митної політики. На сьогоднішній день саме регулятивна функція митної політики набуває пріоритетного значення. Акцентування на регулятивній, а не на фіскальній функції митної політики говорить про переорієнтацію економіки нашої держави.

Потрібно наголосити, що якщо фіскальна функція була спрямована суто на національний інтерес (наповнення бюджету) то регулятивна спрямована завжди на зовнішні економічні відносини, багато з яких регулюються певними

міжнародно-правовими актами. Інтереси останньої є вже не лише національні, а й наднаціональні. Наднаціональні інтереси – це інтереси, що стоять вище національних інтересів і є міждержавними чи міжнародними інтересами.

Цей аспект висуває потребу якимось чином співвіднести внутрішні та зовнішні інтереси держави з її міжнародно-правовими зобов'язаннями та вимогами міжнародно-правових актів та звичаїв [2, с. 7].

Митна політика підпадає під вплив тих самих соціальних та політичних законів, що і державна політика взагалі.

На конкретний зміст митної політики держави впливають певні об'єктивні фактори, серед яких слід визначити наступні [3]:

- економічні – загальний стан економіки країни, особливості її економічної системи, особливості розвитку окремих галузей економіки, існуючі зовнішні економічні зв'язки, стан світових економічних відносин та ін;

- ідеологічні та політичні фактори – програми уряду щодо захисту внутрішнього ринку та окремих його сфер, екологічної безпеки країни, охорони моралі та духовності;

- міжнародні фактори – членство держави у різноманітних міжнародних організаціях, наявність двосторонніх та багатосторонніх міжнародних угод, участь держави у митних та економічних союзах, підтримка певних міжнародно-правових та економічних санкцій, політика уряду щодо надання преференцій окремим державам та інше.

У Митному кодексі ЄС [4], так і у Митному кодексі митного союзу [5] йде мова про фінансові та економічні інтереси держави під час реалізації митної справи. Зокрема, згідно зі статтею 3 Митного кодексу ЄС до функціональних обов'язків митних органів відносять також вжиття заходів, спрямованих на захист фінансових інтересів союзу та його держав-учасників. У Митному кодексі митного союзу йде мова про гарантування саме економічних інтересів країн-учасниць та суб'єктів митних відносин [7].

Все це вимагає докорінних змін в формуванні митної політики та органічному поєднанні національних та наднаціональних інтересів, що перетворило б її в реально діючий засіб державного регулювання в сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Поєднання національних та наднаціональних інтересів здійснюється і при реалізації ще однієї функції митної політики, а саме захисної функції.

Як стверджує Новікова К.І., «...саме діяльність держави у сфері митної безпеки покликана гарантувати певне коло митних інтересів, серед яких найважливіші такі:

- створення умов лібералізації зовнішньої торгівлі;
- недопущення контрабанди та порушення митних правил;
- удосконалення митного законодавства України відповідно до світових та європейських стандартів;

- прискорення товаро- та пасажиропотоку через митний кордон;
- забезпечення споживчого ринку якісними іноземними продуктами та недопущення ввезення небезпечних для здоров'я людей товарів» [6, с. 176].

Дані митні інтереси можна віднести саме до національних інтересів в митній політиці держави.

Однак, існує й інша категорія інтересів, яка стоїть над національними інтересами в митній політиці. Вона спрямована на захист держави від зовнішніх загроз [8] і в широкому розумінні включає:

- захист національної безпеки держави,
- підтримання миру та міжнародної безпеки, суспільного порядку і моральності,
- захист внутрішнього ринку,
- забезпечення екологічної безпеки,
- захист інтересів споживачів,
- створення умов для підтримання законності щодо порядку переміщення через митний кордон України товарів та транспортних засобів,
- ефективну боротьбу з контрабандою та іншими порушеннями митних правил,
- сприяння боротьбі з міжнародним тероризмом, злочинністю тощо.

Зрозуміло, що реалізація будь-якого, з вищенаведеного, інтересу не може суперечити національним інтересам. Іноді, враховуючи політичні, ідеологічні чи інші вектори загально національної політики, певні дії в межах митної політики, можуть обмежувати якусь частину національних інтересів (прикладом є відносини між Україною і Росією). Діалектична природа митної політики обумовлює наявність крім національних інтересів і національної безпеки взагалі, певних наднаціональних інтересів, які розкривають зміст національних інтересів держави в даній ситуації.

Отже, національні та наднаціональні інтереси в митній політиці дуже тісно пов'язані, нерозривно співіснують, взаємозалежні хоча й незаперечною перевагою саме національних інтересів.

Тому, митна політика – це заходи державного впливу на сферу митних відносин, що спрямовані на забезпечення економічної охорони державних кордонів та виконання зовнішньоекономічної програми держави у міжнародній співпраці засобами митного регулювання.

Література:

1. *Приймаченко Д. В.* Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. 332 с.
2. *Кормич Б.М.А.* Державно-правовий механізм митної політики України: монографія. Одеса: Астропринт, 2000. 180 с.

3. Дубініна А. А., Сорокіна С. В., Зельніченко О. І. Митна справа: підручник. К.: Центр учбової літератури, 2010. 320 с. URL: https://pidruchniki.com/10561127/ekonomika/mitna_politika_ukrayini
4. The Union Customs Code. URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-ontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:-32013R0952&rid=1>
5. Таможенный кодекс ЕврАзЭС. 2018. URL: <http://tktsrf.ru/>
6. Новікова К. І. Глобалізаційні виклики митній безпеці держави. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 4(16). 174-180.
7. Шевчук С. В. Аналіз теоретико-методологічних підходів визначення поняття «митні інтереси». *Економіка та держава*. 2018. №10. 42-48.
8. Про національну безпеку України: Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 31, ст.241.



Тараненко Людмила Станіславівна,

*доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Здійснення ринкової економіки без функціонування аграрного сектора виробництва сіль господарської продукції неможливо, адже аграрний сектор є однією з основних галузей економіки. Пріоритетність розвитку сільського господарства й соціальної сфери села зумовлена винятковою значущістю й незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини й суспільства, а також потребою відродження селянства як господаря землі, носія національної культури на селі. Проте, у сучасних соціально-економічних умовах для успішного функціонування сільськогосподарських товаровиробників потрібна державна підтримка. На сьогодні аграрне законодавство України характеризується наявністю великої кількості чинного законодавства, яке визначає основні засади державного стимулювання аграрного сектора економіки. Основними законами України, які сприяли державній підтримці сільськогосподарських товаровиробників різних форм власності й господарювання були зокрема такі:

- «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р., №400-ХІІ [1];
- «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18 січня 2001 р., №2238 [2];

- «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. №1877-ІУ [3],

- «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., №2982-ІУ [4].

Вказані законодавчі акти закріплюють головні напрямки державного регулювання аграрного виробництва. Зауважимо, що основними недоліками, що заважають цій підтримці є відсутність чітких правових норм і механізму реалізації їх на практиці, які на сьогодні мають декларативний характер.

Що стосується державної підтримки сільського господарства, то вчені і практики визнають різноманітну діяльність держави, пов'язану з функціонуванням сільськогосподарських товаровиробників і зі створенням системи й визначенням завдань, функцій і компетенції органів, які повинні бути спрямовані на активний розвиток сільського господарства [5, с. 52; 6, с. 55].

Головним і першим законодавчим актом, який на правовій основі закріпив державну підтримку сільського господарства й агропромислового комплексу є Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [1], яким окреслено зміст і межі першочерговості соціального розвитку села й агропромислового комплексу, організаційно-економічних і правових заходів по забезпеченню останньої. За цим Законом провадиться їх державне інвестування розвитку соціальної сфери села й агропромислового комплексу. Будівництво в сільській місцевості об'єктів охорони здоров'я, водопроводів, ліній газопостачання тощо здійснюється за рахунок коштів Державного й місцевого бюджетів [7].

Подальшого розвитку державна політика аграрного протекціонізму набула з прийняттям Закону України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» [2]. У цьому законі вперше було передбачено обов'язкове страхування ризиків при виробництві сільськогосподарської продукції – врожаю сільгоспкультур і багаторічних насаджень у державних сільгосппідприємствах, а також зернових культур і цукрових буряків у сільськогосподарських підприємствах усіх форм власності. Цим актом було вдосконалено механізм кредитування сільгосптоваровиробників, закріплено розмір мінімальної частки видатків Держбюджету України на фінансування розвитку сільгоспвиробництва (5% видатків бюджету) [2].

Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» закріплені основні питання щодо державної політики у бюджетній, кредитній, обліковій, ціновій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління, стимулювання виробництва сільгосппродукції й розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення [3].

У Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [4] накреслено стратегічні цілі державної аграрної

політики: гарантування продовольчої безпеки держави; перетворення аграрного сектора на високоєфективний, конкурентоспроможний на внутрішньому й зовнішньому ринках сектор економіки; збереження селянства як носія української ідентичності, культури й духовності нації; комплексний розвиток сільських територій і розв'язання соціальних проблем на селі.

Погоджуючись із Т. В. Курман, вважаємо, що державну підтримку слід розуміти як напрямок державно-правового впорядкування аграрного сектора економіки України, яка охоплює засоби державно-економічного сприяння розвитку сільського господарства шляхом створення належної нормативно-правової бази і матеріальної підтримки, фінансово-кредитних засобів, інвестування, забезпечення сприятливого податкового клімату, налагодження організаційно-правових форм реалізації сільськогосподарської продукції на засадах ринкових економічних відносин [8].

Аналогічної думки дотримуються В. П. Жушман і Г. С. Корнієнко, які підкреслюють, що державна підтримка сільського господарства – це державна політика у бюджетній, кредитній, ціновій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції й розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки України [9, с. 11].

Таким чином, державна підтримка аграрної галузі є важливим елементом державного регулювання сільського господарства. На сьогодні цей механізм недостатньо ефективний. Держава підтримує сільських товаровиробників несвоєчасно, нерегулярно й не в повному обсязі порівняно з тим, як це передбачено в Держбюджеті й бюджетах органів самоврядування.

Значна частина вчених підкреслює, що збитковість сільського господарства – це результат цінового диспаритету на сільськогосподарську і промислову продукції, несвоєчасного й неповного бюджетне фінансування на платежі, високих відсотків по кредитах банків, заборони на експорт сільгосппродукції рослинного походження. Низька рентабельність виробництва останньої не сприяє діяльності аграрних товаровиробників вести виробництво на підставі річного циклу, підтримувати або оновлювати матеріально-технічну базу, здійснювати своєчасно розрахунки по заробітній платі, з бюджетом, пенсійним фондом, з постачальниками. Вихід із кризи, в якому знаходиться сільське господарство, й ситуація, склалася на селі, неможливі без радикальної, конкретної й систематичної державної й суспільної підтримки сільгосптоваровиробників, членів особистих селянських господарств та інших верств сільського населення.

З урахуванням низки нормативних актів, що приймаються державними органами різного рівня щодо пріоритетності розвитку АПК й соціального розвитку села державна аграрна політика повинна бути спрямована на досягнення таких основних цілей, як: гарантування продовольчої безпеки

держави; перетворення аграрного сектора на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому й зовнішньому ринках аграрний сектор економіки держави; збереження селянства як носія української ідентичності, культури й духовності нації; комплексний розвиток сільських територій і розв'язання соціальних проблем на селі.

Література:

1. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17.10.1990 р., № 400-ХІІ. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12>.
2. Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років: Закон України від 18.01.2001 р., № 2238-ІІІ. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2238-14>.
3. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 р., № 1877-ІУ. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
4. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005р. №2982-ІV *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>.
5. *Тараненко Л. С.* Удосконалення аграрного законодавства України. *Домбровський С.Ф., Тараненко Л.С.* Правове регулювання сільськогосподарської дорадчої служби в Україні: [навч. посіб.]. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2010. С. 52.
6. *Сафонов І.* Правові проблеми державної підтримки сільськогосподарських виробників. *Право України*. 2005. № 6. С. 54-57.
7. *Домбровський С. Ф., Тараненко Л. С.* Державне управління сільським господарством в Україні (правові аспекти): [навч. посіб.] / *С.Ф. Домбровський, Л.С. Тараненко.* – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2010. – 394 с.
8. *Курман Т. В.* Основні напрямки державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників. *Аграрне право*: [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / *В.П. Жушман, В.М. Корнієнко та ін.; за ред. В.П. Жушмана, А.М. Статівки.* Х.: Право, 2010. 296 с.
9. Жушман В.П. Опорно-логічні схеми з навчальної дисципліни «Аграрне право» та аграрне законодавство України: [навч. посіб.] / В.П. Жушман, Г.С. Корнієнко. Х.: Одиссей, 2009. 400 с.





Терещук Володимир Володимирович,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Публічне адміністрування, як відображення європейської адміністративно-правової концепції *«public administration»*, є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) відносно надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління. При цьому «суб'єктами публічного адміністрування» (далі – СПА) є суб'єкти адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та володіють статусом СПА. У цьому сенсі слід мати на увазі, що в загальному сенсі публічне адміністрування є діяльністю повноважних суб'єктів щодо надання приватним особам адміністративних послуг та/або здійснення публічного управління в інтересах держави та суспільства, а саме: 1) суб'єктами публічної адміністрації, систему яких доцільно розуміти у широкому контексті – органи виконавчої влади (далі – ОВВ), органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), а також атипові суб'єкти, котрі мають повноцінний статус СПА; 2) суб'єктами, котрі виконують окремі функції СПА, не набуваючи правового статусу цих суб'єктів (суб'єкти делегованих публічних повноважень).

Різноманіття СПА в Україні ускладнює процес здійснення адміністративних реформ, модернізацію правового статусу цих суб'єктів, а особливо в частині компетенції цих суб'єктів, належне врегулювання яких обумовить зниження можливостей зловживань органами влади та корупції персоналу СПА. Вказане обумовлене тим фактом, що компетенція, як те, що «в передбачених законодавством випадках закріплює обов'язок суб'єкта діяти певним чином», ґрунтується на правосуб'єктності, що «покладена в основу компетенції» [1, с. 133]. Таким чином, компетенція у широкому сенсі є фактичним відображенням правосуб'єктності суб'єкта, а саме нормативно врегульованим втіленням можливостей суб'єкта мати права, обов'язки, нести юридичну відповідальність (правосуб'єктність загалом) в якості суб'єкта публічного адміністрування. Відтак, на сьогоднішній день необхідно узагальнити наукові знання стосовно компетенції СПА в контексті європейської адміністративно-правової концепції *«public administration»*, що впроваджується в нашій державі.

Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування є складною конструкцією, основою складовою якої є їх компетенція. Компетенція суб'єкта

публічного адміністрування – це елемент правового статусу цього суб'єкта, що: 1) є особливою якісною його характеристикою, яка визначає його правове становище й публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування; 2) складається з предмету відання та прав і обов'язків відповідного суб'єкта.

Для більш повного осмислення сутності компетенції суб'єктів публічного адміністрування необхідно коротко проаналізувати сутність складових елементів компетенції. Стосовно прав і обов'язків суб'єкта загалом слід погодитись із тим, що з правової точки зору особа є не просто людиною, а носієм певних прав і обов'язків [2, с. 194]. Відповідне зауваження справедливе й для абстрактного суб'єкта – суб'єкта публічного адміністрування, без наявності у якого відповідних прав та/або обов'язків (що характеризують його в якості цього суб'єкта) неможливо вести мову про відповідного суб'єкта загалом. При цьому права (надають юридичну можливість вибору варіанту дії під час розв'язання питання у межах компетенції) та обов'язки (імперативним чином регламентують дії суб'єкта) суб'єкта публічного адміністрування в юридичній літературі, як правило, об'єднуються в такий юридичний конструкт, як «повноваження». Таким чином, як елемент компетенції «повноваження» є переліком конкретних прав і обов'язків (складають основний зміст компетенції), установлених і закріплених законами та іншими нормативно-правовими актами, які є необхідними для реалізації покладених на суб'єкта завдань і функцій. При цьому, як справедливо зазначає О. І. Лавренова, «якщо громадяни чи суб'єкти господарювання можуть на свій власний розсуд використати або не використати своє суб'єктивне право», то, приміром, державні служби та їх посадові особи «зобов'язані використати усі надані їм державою права для успішного вирішення поставлених перед ними завдань». У цьому контексті «для ефективного виконання покладених на них завдань та функцій державні служби наділено широким колом повноважень: окрім загальних повноважень, що є характерними для всіх державних служб, кожна державна служба має також свої специфічні повноваження для здійснення управління у відповідній сфері суспільного життя» [3, с. 11–12].

Відтак, погодимось із провідними українськими юристами-адміністративістами І. П. Голосніченком і Д. І. Голосніченком у тому, що під поняттям «повноваження» у феноменологічному сенсі необхідно розуміти соціальне явище, яке відображає «володіння правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин в порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу» [16, с. 148]. З огляду

на це доходимо думки, що повноваження суб'єкта публічного адміністрування – це комплекс закріплених у чинному законодавстві прав і обов'язків цього суб'єкта, що відповідають обсягу його правосуб'єктності, скореговані його метою та предметом відання, дозволяючи сукупно ефективно функціонувати в якості суб'єкта публічного адміністрування, реалізуючи загальні та спеціальні завдання та функції держави (та/або місцевого самоврядування), покладені на цього суб'єкта та/або невідання завдання та функції.

Що ж стосується поняття «предмет відання», то під ним, як під предметом правового регулювання [17, с. 98], українська юрист-адміністративіст О. І. Лавренова пропонує розуміти (у контексті державної служби) нормативно закріплений елемент компетенції, який «позначає сфери суспільного життя, в яких функціонує відповідний юридично компетентний орган» [3, с. 11], тобто, здійснює закріплені за ним повноваження. Тобто, предмет відання суб'єкта публічного адміністрування – це особливий предмет правового регулювання, що є елементом компетенції цього суб'єкта, визначеним у чинному законодавстві, котрий окреслює сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права та обов'язки відповідний суб'єкт.

Розкриваючи особливості правового статусу суб'єктів, що здійснюють публічне адміністрування, через їх компетенцію, слід сказати, що поняття «компетенція» в науці адміністративного права України є двоелементною юридичною конструкцією, якою змістовним та сутнісним чином поєднані предмет відання та повноваження суб'єкта адміністративного права. При цьому саме поняття «повноваження» також є двоелементним юридичним конструктом, котрим охоплено такі складові його елементи, як права та обов'язки, які в контексті публічного права відображають відповідно можливості обирати варіанти дії та імперативну вимогу діяти певним чином в конкретних ситуаціях практичної дійсності.

Стосовно ж компетенції СПА, як фактичного нормативного відображення правосуб'єктності цього суб'єкта, й елементу його правового статусу, слід зазначити, що цей юридичний конструкт окреслює предмет його відання (сфери та рамки суспільного життя, в яких юридично спроможний реалізовувати свої права та обов'язки відповідний суб'єкт), а також об'єм наданих йому повноважень (прав і обов'язків), наявність яких дозволяє будь-кому виокремлювати відповідного суб'єкта в якості СПА (зокрема, робити висновки про його правове становище, публічно-правову роль, а також адміністративно-правовий потенціал функціонування), а йому – діяти, досягаючи мети свого створення.

Література:

1. *Кумейко А. В.* Поняття і структура адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта протидії злочинності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: *Юридичні науки*. 2014. Т. 3, Вип. 5-2. С. 131–134.
2. *Новак Т. С., Рудніцька К. В.* До проблеми визначення поняття працівники з сімейними обов'язками та його застосування в законодавстві України. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія: *Право*. 2014. Вип. 197, Ч. 2. С. 189–195.
3. *Лавренова О. І.* Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 20 с.
4. *Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І.* Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Серія: *Політологія. Соціологія. Право*. 2011. № 1 (9). С. 147–155.
5. *Воскобійник М. В.* Правове забезпечення формування комунальної власності на землю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00. 02. Харків, 2006. 186 с.



Токар Алла Миколаївна,

старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ОКРЕМІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Державні службовці є кадровим складом органів державного управління і фактично перебувають на службі у держави та виконують її завдання та функції. Саме вони є тією ланкою державного управління, через яку реалізується державна влада, і саме тому державні службовці несуть дуже велику відповідальність за свої дії [1, с. 146]. Науковці справедливо зауважують, що ефективна діяльність апарату державного управління неможлива без встановлення відповідальності державних службовців за виконання покладених на них повноважень, дотримання дисципліни і законності [2, с. 88]. Деякі автори прямо вказують, що правопорушення державних службовців, у тому числі дисциплінарні проступки, характеризуються підвищеним рівнем шкідливості для інтересів держави, правопорядку, конституційних прав і свобод людини і громадянина [3]. Чинним законодавством України

передбачено, що державні службовці можуть бути притягнені до конституційної, адміністративної, кримінальної, цивільної, матеріальної та дисциплінарної відповідальності. Отже, одним із видів юридичної відповідальності, до якої може бути притягнуто державного службовця, є дисциплінарна відповідальність, яка, відповідно до теоретичних засад трудового права, визначається як відповідальність робітників і службовців за порушення трудової дисципліни, що виявляється у накладенні на них дисциплінарних стягнень адміністрацією підприємства чи установи. Прийняття 10 грудня 2015 року нового Закону України «Про державну службу» [4] зумовило зростання інтересу науковців до різних аспектів дисциплінарної відповідальності державних службовців. Варто констатувати, що детальна регламентація загальних підстав та порядку застосування дисциплінарної відповідальності державних службовців єдиним нормативно-правовим актом обумовлює віднесення даного правового явища до самостійного інституту адміністративного права. В цьому аспекті, підтримуємо позицію Л.М. Корнути щодо науково-теоретичного обґрунтування приналежності інституту дисциплінарної відповідальності до адміністративного права, яке базується на тому, що:

- 1) цей інститут реалізується у сфері функціонування органів державної влади, тобто пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами;
- 2) цей інститут стосується особливого суб'єкта – державних службовців, тобто осіб, які заміщують державні посади в державних органах; реалізують державно-владні повноваження; забезпечують реалізацію державно-публічних завдань і функцій;
- 3) джерелами цього інституту є здебільшого норми публічних галузей права і, насамперед, адміністративного права;
- 4) уперше законодавчо визначено фактичні підстави застосування дисциплінарної відповідальності, яких не передбачено у Кодексі законів про працю України;
- 5) уперше законодавчо визначено систему дисциплінарних стягнень, у тому числі й тих, що не передбачені у Кодексі законів про працю України;
- 6) уперше законодавчо визначено порядок накладення дисциплінарних стягнень, який характеризується рядом особливостей [5, с. 16].

Що ж до сутності дисциплінарної відповідальності, то в юридичній літературі її визначають, як «врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень» [6, с. 142].

Характеризуючи дисциплінарну відповідальність, дослідники роблять основний акцент на примусових правових наслідках для порушника службової дисципліни. Зокрема С.Г. Стеценко пропонує визначати дисциплінарну відповідальність державного службовця як «застосування до особи, яка здійснила порушення службової дисципліни, певних дисциплінарних стягнень» [7, с. 156]. Як зазначає М.І. Хавронюк, дисциплінарним проступком є «винне протиправне порушення особою правил дисциплінарного порядку у сфері трудової, службової, навчальної, військової та іншої діяльності, за яке передбачене дисциплінарне стягнення» [8, с. 11]. Дослідивши природу дисциплінарного проступку, науковець дійшов висновку, що загальним об'єктом треба визначати дисципліну – становище, за якого усі суб'єкти правовідносин «влада і підпорядкування» неухильно дотримуються порядку і правил, встановлених нормами закону. Запропоноване визначення є універсальним і не обмежується лише відносинами державної служби. Закон України «Про державну службу» [4] вводить нові положення стосовно службової дисципліни державних службовців та визначає її як неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку. При визначенні сутності дисциплінарної відповідальності в ст. 64 Закону України «Про державну службу» [4] законодавець також вказує службу дисципліну, але головний акцент робиться на невиконанні чи неналежному виконанні посадових обов'язків та порушенні правил етичної поведінки, і лише після цього вказуються «інші порушення службової дисципліни». На наш погляд запропоноване визначення сутності дисциплінарної відповідальності державних службовців в ст.64 зазначеного закону потребує більшого узагальнення, адже вважаємо недоцільним виділяти лише окремі дисциплінарні правопорушення у загальному визначенні дисциплінарної відповідальності державних службовців. Слід зауважити, що вичерпний перелік дисциплінарних проступків державних службовців вказується в ч.2 статті 65 зазначеного закону, до яких належить:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [4].

Можемо відмітити, що законодавець в ст.64 серед п'ятнадцяти дисциплінарних проступків вказує конкретно лише два, а інші дисциплінарні правопорушення узагальнює формулюванням «інші порушення службової дисципліни». Звичайно, що невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків є одним з найпоширеніших дисциплінарних проступків державних службовців, але виділення його як пріоритетного для визначення сутності дисциплінарної відповідальності зменшує важливість правових наслідків від інших дисциплінарних проступків.

Отже, з урахуванням вищезазначеного, вважаємо, що дисциплінарна відповідальність державних службовців – це врегульовані адміністративно-правовими нормами відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі порушення службової дисципліни і виражені в застосуванні до винних осіб дисциплінарних стягнень, а також характеризуються засудженням державного службовця та його протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень.

Література:

1. *Скоріков В.* Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1(32). С. 145–151
2. *Берега Н.* Відповідальність державних службовців за порушення законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 1(9). С. 87–90.
3. Фоминова А. О. Особливості інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. Лютий 2017. URL: <http://www.lex-line.com.ua>.
4. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
5. *Корнута Л. М.* Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2013. 22 с.
6. *Коломієць Т. О.* Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посібник. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К.: Атіка, 2011. 624 с.
8. *Хавронюк М.* Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність. К.: Атіка, 2003. 240 с.



Трач Оксана Михайлівна,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,

кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ УЧАСНИКОМ ЦИВІЛЬНОЇ СПРАВИ ПРАВА НА УЧАСТЬ В СУДОВОМУ ЗАСІДАННІ В РЕЖИМІ ВІДЕОКОНФЕРЕНЦІЇ

Використання системи відеоконференцв'язку є однією із складових електронного судочинства. Європейський суд з прав людини у свої рішення неодноразово вказує на те, що використання судами відеоконференцв'язку відповідає вимозі справедливості.

Так як судова влада є ключовим компонентом демократії, електронне правосуддя є найважливішою гранню електронної демократії. Його головна мета полягає в підвищенні ефективності судової системи та якості правосуддя. Доступ до правосуддя – це один з аспектів доступу до демократичних інститутів і процесів. Те, що учасник процесу не може прибути в призначений час у судові засідання, – одна з причин тяганини. Отже, проведення відеоконференцій об'єктивно може стати ефективним інструментом, що

надасть можливість економити час і гроші, які витрачаються на поїздки (або доставлення) до суду

Проведення судових засідань в режимі відеоконференції дасть можливість пришвидшити судовий процес, а також зекономити кошти як для судової влади (наприклад, на надсилання повісток про виклик на засідання), так і для учасників процесу (зокрема на відрядження) [1, с. 59].

Ст. 212 ЦПК України визначає можливість участі у судовому засіданні з розгляду цивільної справи в режимі відеоконференції [2]. Таким правом наділені як учасники цивільної справи, так і окремі суб'єкти, що входять до інших учасників судового процесу. Це право може бути реалізоване як в суді першої, так і апеляційної інстанцій.

Отже, розширення можливостей участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції сприятиме оперативності здійснення судочинства в цивільних справах, дотриманню строків їх розгляду, економії коштів та спрямоване на забезпечення ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Умовами участі у судовому засіданні учасника справи в режимі відео конференції поза межами приміщення суду є:

- подання заяви про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду;
- дотримання темпоральних меж здійснення цього права (заява повинна бути подана не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання);
- повідомлення учасників справи про проведення судового засідання в режимі відеоконференції шляхом надіслання відповідної заяви не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання.
- відсутність обов'язкової безпосередньої явки цього учасника справи в судові засідання;
- наявність у суді відповідної технічної можливості. Про це суд повинен зазначити в ухвалі про відкриття провадження у справі;
- наявність у учасника справи власних технічних засобів та електронного цифрового підпису та відповідно використанні їх;
- використовувані учасником судового процесу технічні засоби і технології забезпечують належну якість зображення та звуку, а також інформаційну безпеку.

Відповідно до ч. 5 ст. 212 ЦПК України суд може постановити ухвалу про участь учасника справи у судовому засіданні в режимі відеоконференції в приміщенні суду, визначеному судом.

Слід зазначити, що вказані положення, сформульовані законодавцем так, що можуть тлумачитись неоднозначно. Вони можуть бути сприйняті, по перше, із врахуванням положень, викладених у попередніх частинах цієї

норми (ч.1-4 ст. 212 ЦПК України) як право учасника справи на участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції не лише поза межами приміщення суду, а й в його приміщенні та відповідно повноваження суду спрямоване на забезпечення учаснику справа цього права з визначенням приміщення саме конкретного суду.

По друге, як положення, що містять самостійне змістовне навантаження, яке не пов'язане із попередніми частинами, викладеними у ст.212 ЦПК України. Вони можуть тлумачитись так, що закон не визначив, за яких підстав суд може прийняти відповідне рішення. Оскільки перелік підстав відсутній, в науковій літературі окремі науковці дійшли висновку, що суд в будь-який момент може прийняти рішення про участь будь-кого із учасників судового процесу в режимі відеоконференції без наявності жодної на те підстави та без згоди такої особи. Більше того, закон навіть не зобов'язує суд встановити факт можливості особи, щодо якої прийнято відповідне рішення, взяти участь у засіданні в режимі відеоконференції, що також є обмеженням прав учасників справи.

На думку М. Б. Гарієвської, надання суду можливості проявляти ініціативу в даному випадку є недоцільним. ЦПК України не передбачає випадків, коли судові засідання має проводитись в режимі відеоконференції. А отже, суду складно буде мотивовано обґрунтувати необхідність відеоконференції без клопотання особи. Вона вважає, що проведення судового засідання в режимі відеоконференції можливе у разі клопотання сторони або іншого учасника процесу або з ініціативи суду з умовою отримання згоди на це сторони або іншого учасника процесу. Такі положення у своїй сукупності були б межею здійснення судом дискреційних повноважень щодо вирішення питання про проведення судового засідання в режимі відео конференції [1, с. 59-60].

Новелою ЦПК України в редакції від 03.10.2017 року є можливість участі в цивільному процесі в режимі відеоконференції у справах про визнання фізичної особи недієздатною. Особа, стосовно якої розглядається дана категорія справ, може брати участь у розгляді справи у режимі відеоконференції саме з психіатричного чи іншого лікувального закладу, в якому вона перебуває (ст. 299 ЦПК України). При вирішенні вказаного питання суд враховує стан здоров'я такої заінтересованої особи. Про це суд вказує в ухвалі про відкриття провадження у справі. Можливість участі у розгляді справи у режимі відеоконференції допускається також у справах про надання психіатричної допомоги у примусовому порядку. З урахуванням стану здоров'я особи, стосовно якої вирішується зазначене питання, її участь у розгляді справи може відбуватися у режимі відеоконференції з закладу з надання психіатричної допомоги, в якому перебуває така особа. Разом з тим ЦПК не визначано ризики технічної неможливості участі в відеоконференції, переривання зв'язку по даних категорія справ. На них не можуть поширюватися

положення про відеоконференцію поза межами приміщення суду. У разі їх існування суд повинен, на нашу думку, відкласти розгляд справи з метою виключення можливостей впливу вказаних установ на здійснення вищенаведеними особами права на участь у розгляді справи режимі відеоконференції, забезпечення з їх боку неможливості зловживань.

В режимі відеоконференції з установи попереднього ув'язнення або з установи виконання покарань може взяти участь у судовому засіданні учасник судового процесу, який в них тримається. В даному випадку така форма участі в судовому засіданні може бути визначена з ініціативи суду або за клопотанням учасника процесу.

Вирішення питання про задоволення клопотання про участь у судовому засіданні шляхом використання систем відеоконференцзв'язку пов'язано з сукупністю як фактичних дій організаційного характеру, так і процесуальних дій, що оформляються судовими актами.

Однією із умов участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції відповідно до ч. 1 ст. 212 ЦПК України є наявність у суді відповідної технічної можливості. У вказаній нормі міститься вказівка на те, що вона зазначається в ухвалі про відкриття провадження у справі. Разом з тим в статті, яка визначає вимоги, що висуваються до ухвали про відкриття провадження у справі, вказані положення відсутні. На практиці суди досить часто не зазначають цієї інформації в цій ухвалі. Має місце наведення неповної інформації на сайті судової влади переліку судів, в яких впроваджено систему відеоконференцзв'язку, зокрема станом на 19.04.2018 року, в той час як відбувається реформування місцевих судів [3].

Клопотання про участь в режимі відеоконференції як учасником справи, так і окремими іншим учасником процесу, може бути подано не пізніше як за п'ять днів до судового засідання. Разом з тим процесуальні можливості здійснення права на подання такого клопотання є фактично неоднаковими для вказаних суб'єктів цивільного процесу, незважаючи на однаковість темпоральних меж його здійснення. Така нерівність, на нашу думку, зумовлена визначенням законодавцем різних строків інформування цих суб'єктів про час та місце судового засідання. Судова повістка про виклик має бути вручена не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання, а судова повістка-повідомлення – завчасно (ч. 5 ст. 128 ЦПК України). Отже, суб'єктам, яким буде надіслана повістка-повідомлення пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання, а це не буде порушенням законодавства, буде неможливо здійснити своє право на участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Наведене свідчить про необхідність встановлення на законодавчому рівні рівних процесуальних фактичних можливостей здійснення цього права для усіх учасників цивільного процесу, які наділені цим правом.

Відповідно до ст. 212 ЦПК України копія заяви учасника справи про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції в той самий строк надсилається іншим учасникам справи. Вказане формулювання є недостатньо коректним. У ньому відсутня чіткість щодо надіслання такої копії саме учасником справи. Крім того, відсутня вказівка на наслідки невиконання такого обов'язку.

Література:

1. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р., у редакції Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
2. *Гарієвська М. Б.* Відеоконференція в цивільному процесі: проблемні питання. *Приватне право і підприємництво*. Збірник наукових праць. Вип.14, 2015 р. Редкол.: Крупчан О. Д. (гол. ред.) та ін. К. : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Національної Академії правових наук України, 2015. С. 59-62.
3. Перелік апеляційних та місцевих судів, в яких впроваджено систему відеоконференцв'язку. Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua/reystri-ta-sistemi/videoconference/>



Тріфонова Дарина Олександрівна,

студентка 4-го курсу Навчально-наукового інституту економіки, управління та адміністрування Донецького національного університету економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського

Булгакова Олена Валеріївна,

доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права Донецького юридичного інституту МВС України, кандидат економічних наук, доцент

МОЛОДІЖНА ПОЛІТИКА В ПРОЦЕСАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Молоді люди – є рушійною силою багатьох процесів, активна участь яких має важливе значення, для побудови демократичного, солідарного і процвітаючого суспільства, наголошують представники Ради Європи. Наразі в Україні тема молодіжної політики набуває актуальності, завдяки діяльності молодіжних лідерів.

Питання молодіжної політики розглядали наступні вчені: М. Конавець, С.Елкіна, М. Рапаєва, А. Приходько, А.Зінченко, М. Жук.

Відповідно до декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» державна молодіжна політика – це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України [1].

З початком процесів децентралізації в Україні запропонували нову модель роботи з молодими людьми, яка була розроблена Міністерством молоді та спорту разом із представниками державного і громадського секторів, експертами, молодіжними лідерами яка була схвалена 21 грудня 2017 року [2].

Основною ідеєю розробленого підходу є безпосередня участь молодих людей в реалізації молодіжної політики на кожному з рівнів: національному, регіональному, локальному. Тобто, нова модель роботи молоді в суспільстві виходить із принципів відкритого розвитку молодих людей, що відкриває перед ними можливість бути ініціаторами, отримувати гранти для реалізації ідей тощо.

Молодіжна політика на національному рівні формує загальнодержавні напрями та заходи, які реалізуються в межах окремих регіонів з формуванням регіональної молодіжної політики зі спрямованістю на вирішення специфічних регіональних проблем молоді. Тож регіональна молодіжна політика здатна сконцентруватись на вирішенні найбільш актуальних проблем молоді, які є нагальними для даного регіону або місцевості. Це надає такому механізму реалізації молодіжної політики певної індивідуалізації та адресності, що дозволяє інтегрувати інтереси кожної молодої людини до суспільних інтересів на державному рівні. Адже держава твориться тільки тоді, коли кожен розуміє власний внесок в життя всієї громади та дозволяє підкреслити сприйняття суспільного договору. Саме це робить зі звичайної маси людей Країну.

Сучасна концепція молодіжної політики наразі надає можливість молодіжним активістам брати участь в реалізації заходів і формуванні напрямів розвитку на кожному з трьох рівнів державної молодіжної політики. Треба чітко розуміти, що нав'язування конкретних видів роботи без можливості впливати на розвиток ситуації або досягати власних цілей розвитку різко знижують рівень зацікавленості молоді, що у свою чергу призводить і до зниження вмотивованості щодо включеності до суспільно важливої роботи. Така ситуація є вкрай негативною, оскільки молодь втрачає зацікавленість у формуванні такої держави, в якій саме вони хотіли б жити та реалізувати свій потенціал, формувати майбутнє Країни. Відповідно, активні молоді

люди без належної самореалізації будуть спрямовувати свій погляд на пошук можливостей в інших країнах. Тому наявність механізмів впливу, розуміння важливості та значущості власного світогляду кожної молодої людини є запорукою розбудови держави на засадах громадянського суспільства, що забезпечить створення України як сильного та рівноправного партнера на міжнародній арені.

Молодіжні організації є ключовим інструментом й мають потенціал, щоб відігравати ключову роль у реалізації молодіжної політики[3]. Виділяють 3 сфери залучення громадських організацій до молодіжної політики:

- 1) розробка законодавства;
- 2) участь у грантових конкурсах та отримання фінансової підтримки на проекти у сфері молодіжної політики;
- 3) діяльність (організація, проведення) заходів навіть в умовах відсутності фінансової чи інституційної підтримки [3].

З локального рівня представники організацій можуть бути делеговані на збори регіонального рівня. На цьому рівні організації охоплюють коло питань молоді певної області. Сюди можна віднести наступні організації: обласні молодіжні ради, обласні молодіжні центри, регіональні організації, молодіжні парламенти тощо.

Національний рівень охоплює молодь всієї країни. На цьому рівні молоді лідери лобіюють ідеї щодо розвитку молодіжної політики, пропонують стратегії розвитку, аналізують стан локального та регіонального рівнів, шляхом проведення зборів представників молодіжних організацій, проводять всеукраїнські заходи.

Отже, молодіжна політика – це складна система взаємовідносин в законодавчій, виконавчій, судовій сферах, яка спрямована на вивчення становища молоді, створення необхідних умов для їх розвитку, допомога у реалізації й самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив та залучення молоді до активної участі в економічному розвитку України. Державна молодіжна політика реалізується через діяльність молодіжних організацій на різних взаємопов'язаних рівнях: національному, регіональному, локальному. Молодіжна політика не повинна бути номінальною складовою загальнодержавної політики.

Створення умов для вільного впливу сучасної молоді на процеси державотворення сьогодні здатне докорінно змінити складну та пасивну ситуацію в українському суспільстві, що створить громадянське суспільство, яке відповідально ставиться до цінностей свободи, рівності та розвитку. Для ефективного та сталого розвитку України, потрібно залучати молодих людей до процесу державотворення, що принесе з собою нові ідеї, думки та можливості для їх реалізації.

Література:

1. Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні». URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2859-12>
2. Модель реалізації молодіжної політики в умовах децентралізації. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/7896>
3. *Кжаклевска Е., Вільямсон Г.* Молодіжна політика в Україні: Висновки Команди міжнародних оглядачів Ради Європи стосовно молодіжної політики в Україні. Рада Європи, 2013. 187 с.



Уманців Юрій Миколайович,

*професор кафедри економічної теорії та конкурентної політики
Київського національного торговельно-економічного університету,
доктор економічних наук, професор*

Косарєв Тарас Вікторович,

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Київського національного торговельно-економічного університету*

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ЕСТОНІЇ

Зі стрімким розвитком інформаційних технологій наприкінці ХХ–початку ХХІ століття зріс попит не лише на матеріально-технічну базу, а й на послуги, які надаються за допомогою сучасних технологій. Це привело до необхідності розвитку такого поняття як «електронне урядування». Під електронним урядуванням розуміють спосіб надання інформації та надання державних послуг громадянам, бізнесу і взаємодія державних організацій і відомств як всередині країни, так і на міждержавному рівні. При цьому особиста взаємодія між державними організаціями, що надають послуги, і заявником мінімізована за рахунок максимально можливого використання інформаційних технологій. Це призводить до спрощення та поліпшення якості, підвищенню швидкості та прозорості процесу взаємодії, а також до зменшення рівня корупції.

Естонії часто приписують наявність найпрогресивнішої моделі електронного урядування в Європі. Успіху Естонії вдалося досягти завдяки усвідомленню урядовцями країни в пріоритетності розвитку ІТ-сфери. Одна з ініціатив – державна програма загальної комп'ютеризації «Стрибок Тигра» 1996 року, основний акцент якої ставився на навчання школярів комп'ютерної грамотності, а так ж на розвиток комп'ютерної та мережевої інфраструктури [1, с.208]. Глобальна інформатизація Естонії послужила фундаментом для розвитку електронного урядування. Однак, при впровадженні цієї системи

мали місце також і певні труднощі, пов'язані з обмеженістю бюджету. Через це естонці відразу відмовилися від ідеї створення великого інформаційного центру (що вимагало б величезних бюджетних витрат), в якому б зберігалися і оброблялися всі дані державного значення і який би надавав весь перелік державних послуг онлайн, як це реалізовувалося більшістю країн на той час (поч. 2000-х років) [2, с. 190].

Виходом із ситуації було створення децентралізованої системи зберігання даних, яка об'єднує вже існуючі інформаційні реєстри в одну велику мережу. Різниця технологічного забезпечення, що використовувалась для підтримки баз даних в різних відомствах, привела до необхідності розробки єдиного стандарту по обміну даними, що регулює взаємодію різних інформаційних систем. Ідея електронної міжвідомчої взаємодії в Естонії має багато спільного з європейською програмою European Interoperability Framework (далі EIF), розробленої для забезпечення взаємодії урядів держав-членів ЄС [3]. Більш того, в Естонії була розроблена своя платформа ІТ-взаємодії, що успадковує принципи європейського, але розроблена з меншою розгалуженістю (з конкретними вимогами і рекомендаціями).

Наскільки ідея електронного урядування Естонії вписується в рамки EIF, можна оцінити, проаналізувавши кожен з основних пунктів:

– Основні принципи. В Естонії велика увага приділяється принципам орієнтування на користувача (доступність для всіх категорій громадян, зручність використання, швидкість обслуговування, мінімум запитуваної інформації, відсутність плати за послуги) та принципам, що сприяють інформаційному взаємодії (відкритість використовуваних рішень, стандартизація процедур обміну даними, уніфікація моделей опису даних і сервісів).

– Концептуальна модель. Модель побудови електронних сервісів в цілому повторює концептуальну модель, описану в EIF. Зокрема це стосується рівня безпеки, який забезпечується проміжними серверами безпеки (Security Server), та обов'язковими при підключенні серверів баз даних до загальних каналів обміну даних X-Road [4]. Основна ж відмінність полягає в тому, що сервіси чітко не розділяються на базові і агреговані, як це передбачено в EIF. Сервіси можуть надаватися державними структурами, зовнішніми організаціями (банками, компаніями енергетичного сектора і телекомунікаційних технологій) і також забезпечуватися декількома з перерахованих установ. Центральний сервер (RIHA) зберігає опис всіх сервісів як в текстовому, так і в стандартизованому форматі [5].

– Доступ населення до сервісів електронного урядування забезпечується за рахунок використання електронних ідентифікаційних карт, за допомогою яких громадяни одержують можливість користуватися всіма державними інтернет-сервісами. Це дозволило Естонії ще в 2005 р. стати першою країною в світі, яка забезпечила можливість електронного голосування громадян.

– Рівні взаємодії. Рівні, за якими організовано модель в Естонії дещо відрізняються від європейських, але за аналогією EIF можна виділити наступні: організаційний, семантичний і технічний. Правова взаємодія не виноситься в якості окремого рівня взаємодії (як це рекомендує EIF), а розглядається в контексті організаційної взаємодії.

Організаційний рівень визначає правила взаємодії між організаціями при наданні послуг, наприклад, заохочує багатосторонні домовленості, уникаючи двосторонніх. На досить високому рівні продумано семантична взаємодія [6]. Основна мета взаємодії на цьому рівні – однакове розуміння семантики переданих даних усіма зацікавленими сторонами, що особливо важливо, якщо в наданні сервісу беруть участь кілька організацій одночасно.

Технічний рівень взаємодії забезпечується сервісно-орієнтованим підходом. Це означає, що при використанні сервісу підприємству в бізнес-процесі чи звичайному користувачеві в повсякденному житті не потрібно розуміти IT-інфраструктуру і внутрішні процеси установи, яка надає цей сервіс, а достатньо скористатися описом його (сервісу) інтерфейсу.

Варто зазначити, що реалізація електронного урядування в Естонії, в цілому, відповідає рекомендаціям, описаним в EIF. При розробці системи велика увага приділялася взаємодії на різних концептуальних рівнях та питанням інформаційної безпеки. Серед нереалізованих на сьогодні моментів можна виділити відсутність чіткого поділу сервісів на базові та агреговані, що, в теорії, має підвищити гнучкість розробки нових сервісів як урядовими, так і приватними організаціями.

Таким чином, досвід Естонії є неодмінно досить корисним для подальшого розвитку електронного урядування для України. Варто також відмітити, що стрімкий ривок в розвитку електронного урядування в Україні починаючи з другої половини 2019 року дає зрозуміти, що урядовці нашої держави, на кшталт естонських, усвідомили пріоритети українців для успішного майбутнього та зростання України в цілому.

Література:

1. *Клімушин П. С.* Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2016. 524 с
2. *Носкова М.* Роль програми «Стрибок тигра» в професійному розвитку педагогів естонії. *Науковий вісник Мелітопольського державного педагогічного університету. Серія: педагогіка.* 2018. № 1 (20). С. 207-211
3. JOINUP. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/eif-european-interoperability-framework-0>
4. Information System Authority (RIA). URL: <https://www.ria.ee/en.html>
5. Administration system for the state information system RIHA. URL: <https://>

www.ria.ee/en/state-information-system/administration-system-riha.html

6. Tomingas K., Luts M. Semantic Interoperability Framework for Estonian Public Sector's E-Services Integration. ORES-2010 Ontology Repositories and Editors for the Semantic Web. 2010. Том 596. URL: <http://ceur-ws.org/Vol-596/paper-13.pdf>



Фасолько Тетяна Миколаївна,

*доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат економічних наук*

Сем'янчук Петро Михайлович,

*доцент кафедри підприємництва та спеціальних дисциплін
Хмельницького навчально-наукового інституту Тернопільського
національного економічного університету, кандидат економічних наук*

Федорчук Ольга Степанівна,

*доцент кафедри математики, статистики та інформаційних технологій,
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат педагогічних наук, доцент*

ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЇ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Публічна влада – це вид сервісу, що формується шляхом всенародного або муніципального волевиявлення з метою якісної та ефективної організації виконання таких функцій держави як: правове регулювання, оборона, національна, підприємницька та особистісна безпека, освіта, наука, охорона довкілля, охорона здоров'я, культура, міжнародні відносини, фінанси тощо. Публічна влада великою мірою несе відповідальність за політичний та економічний курс країни чи територіальної громади, а відтак від якості її роботи залежить рівень здоров'я, освіченості, відчуття захисту, матеріального і нематеріального добробуту населення. Діяльність публічної влади, як і інших сфер господарювання, базується на певній системі чинників. Один із них – інформація.

Ще понад два століття тому англійський банкір, бізнесмен і фінансист Н.Ротшильд висловився: «Хто володіє інформацією – той володіє Світом» [3]. Важливість і правдивість сказаного не є перебільшенням, а навпаки – вона була і залишається однаково актуальною в усі історичні періоди усіх людських формацій.

У загальному розумінні – інформація – це сукупність певних відомостей, які можуть передаватися усно або зберігатися на різного роду носіях. Інформація охоплює усі види людської діяльності та створюється і змінюється за участю людини. Публічна влада і населення – це люди зі своїми індивідуальними рисами характеру, потребами й особливостями. Відповідно, двостороннє інформаційне поле завжди піддаватиметься впливу багатьох чинників і може мати кілька паралельних і дотичних площин.

Власне інформація, за сучасного інформаційного суспільства або знанневої економіки є генератором ідей, задумів, розробок, дослідів, відкриттів, теорій, концепцій, проєктів розвитку і прогресу, а відтак відіграє важливу роль в економічному зростанні. Багато вчених у своїх виробничих функціях доводили виняткову та зростаючу роль знань (Kn), інновацій (Inn) і людського капіталу (H) у величині національного продукту (Y). Серед них варто відзначити моделі економічного зростання Кобба-Дугласа-Гінбергена, Р.М. Солоу, Дж. Е. Міда, В. Трапезнікова, С. С. Кузнеця, Т. В. Шульца, Р. Лукаса, Менк'ю-Ромера-Вейла, Гроссмена-Хелпмена, П. М. Ромера, Агійона-Ховітта. Підкреслено стверджуємо, що саме інформація (In) є передумовою формування знань (Kn), інновацій (Inn) і людського капіталу (H). Тобто можна вивести таку ланцюгову залежність:

$$Y = f(Kn, Inn, H) = f(In) \quad (1)$$

Будь-яка інформація, що використовується в діяльності публічної влади, може піддаватися сумніву і повинна проходити перевірку. Сумніви і перевірка є наслідками маніпуляції. Зовнішня і внутрішня маніпуляція – це спеціально недостовірна, неправдива, неповна, підкорегована, з підміненими поняттями інформація. Маніпуляція інформацією здійснюється з метою отримання корупційно-спекулятивно-тіньової вигоди. Маніпуляція інформацією може мати негативні наслідки, позаяк стоїть на заваді повноцінної роботи публічної влади. Якщо така інформація береться до уваги без перевірки або ж перевірка не виявила неправдивості – можуть прийнятися помилкові або неправильні рішення, що завжди тягне за собою від'ємний фінансовий результат. Відтак, в залежності від характеру інформації, формуються комісії, які перевіряють її достовірність. Відповідно – це знову витрати часу й ресурсів. Інформаційна невизначеність гальмує сценарії розвитку й вирішення проблеми, адже недостатні, неповні, недостовірні відомості не можуть сформувати відповідну базу для аналізу. Ці витрати також негативно впливають на результативність діяльності публічної влади. Маніпуляція інформацією може бути як внутрішньою (здебільшого створена опозиційними силами в органах публічної влади) так і зовнішньою.

Звідси випливає рівень маніпуляції інформацією, що необхідна в роботі публічної влади:

$$K_{Mn} = \frac{Mn}{In_i} \quad (2)$$

де K_{Mn} – коефіцієнт маніпуляції інформацією; Mn – обсяг маніпуляцій (в розрахунку одна маніпуляція в одних інформативних відомостях); In_i – обсяг попредметної інформації (кількість відомостей, необхідних для роботи органів публічної влади)

Чим більший коефіцієнт маніпуляції – тим ймовірніше прийняття помилкових рішень і менша ефективність діяльності публічної влади. Це можна подати графічно за допомогою рисунка 1.

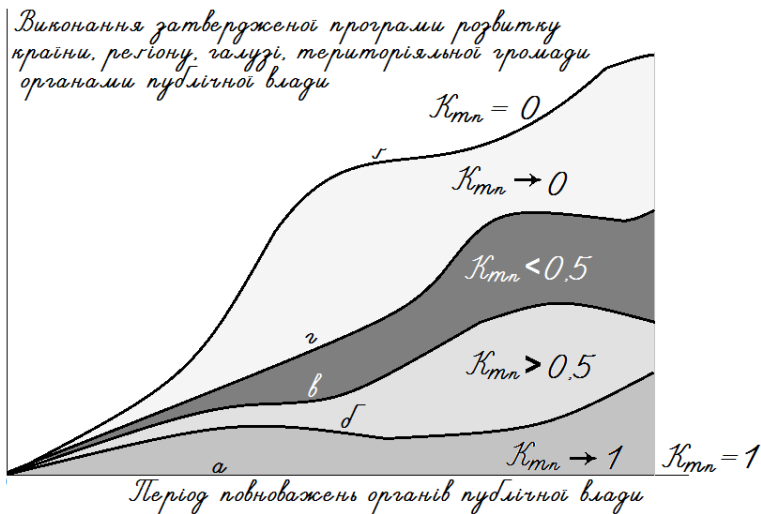


Рис. 1. Вплив коефіцієнта маніпуляції інформацією на результати роботи публічної влади

Джерело: складено на основі власних теоретичних узагальнень

На рис. 1 нами гіпотетично представлено вплив коефіцієнта маніпуляції інформацією на ступінь виконання затвердженої програми розвитку країни, регіону, галузі, територіальної громади органами публічної влади. Нами закладено три умови. Перша – органи публічної влади відповідально ставляться до виконання своїх обов’язків та передвиборних обіцянок за нульового рівня корупції і зловживання владою. Друга – завдання та обіцянки програми розвитку є різними за складністю, взаємозв’язками і терміном реалізації – тому динаміка їхнього виконання є ламаною кривою. Успішне виконання кількох початкових завдань із цілого взаємозалежного комплексу

в сумарному значенні може мати від'ємний результат якщо у подальшому буде допущено неточність чи зроблено кілька помилок. Тому крива впродовж періоду повноважень органів публічної влади може уповільнено зростати або ж спадати. Причиною повільного зростання кривої також може бути складність і тривалість реалізації окремих позицій програми пов'язаних із нормативно-правовими або ж фінансовими процедурами, часовим лагом тощо. Третя – завдання програми розвитку мають за мету або закріплення позитивного існуючого стану речей або сприяння покращенню становища країни, регіону, галузі, населеного пункту і підвищення добробуту населення.

Якщо числове значення коефіцієнта маніпуляції K_{Mn} наблизатиметься до одиниці або дорівнюватиме одиниці – ефективність діяльності органів публічної влади буде дуже низькою, а рівень виконання її завдань коливатиметься між лінією a і кривою b . Постійні інформаційні перешкоди зумовлюють істотне гальмування роботи і велику витратність для перевірки правильності й достовірності наданих відомостей. Оскільки багато завдань органів публічної влади є взаємопов'язані і взаємозумовлені – помилкові рішення мають причинно-наслідковий негативний мультиплікаційно-акселераційний ефект для цілого комплексу робіт.

Якщо $K_{Mn} > 0,5$ – результативність діяльності органів публічної влади буде трохи вищою, а рівень виконання її завдань коливатиметься між кривими b і v . Чим меншим буде K_{Mn} – тим ближче до половини запланованих заходів програми розвитку буде реалізовано.

Якщо $K_{Mn} < 0,5$ – ступінь виконання програми та обіцянок органами публічної влади коливатиметься між кривими v і z . Зменшення маніпуляцій інформацією дозволяє успішніше реалізовувати покладені завдання і виконати понад половину передвборчих обіцянок.

Якщо числове значення коефіцієнта маніпуляції K_{Mn} наблизатиметься до нуля або дорівнюватиме нулю – ефективність діяльності органів публічної влади буде найвищою, а рівень виконання її завдань коливатиметься між кривими z і r . Незначні інформаційні перешкоди не гальмуватимуть роботу і не складатимуть великих витрат для перевірки правильності й достовірності наданих відомостей. Правильні рішення матимуть причинно-наслідковий позитивний мультиплікаційно-акселераційний ефект для цілого комплексу робіт і дозволять максимально наблизитись до цілковитого виконання затверджені програми й реалізації передвборчих обіцянок.

Не можна оминати увагою вихідної маніпуляції інформацією, що є вигідна публічній владі та опонентам публічної влади. Першим – для прикриття своїх помилок і неправомірних дій, а другим – щоби дискредитувати політичну більшість діючої публічної влади й отримати перемогу на виборах. Власне тому запроваджено інформаційне право, де закладено норми стосовно суспільних відносин щодо інформації.

Література:

1. Куліш А. М., Кобзева Т. А., Шаніро В. С. Інформаційне право України: навчальний посібник. Суми: Сумський державний університет, 2016. 108 с.
2. Макарусь Б. Інформаційне суспільство як новий етап розвитку суспільства. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2017/%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5-%D1%81%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%B%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D1%8F%D0%BA-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9-%D0%B5%D1%82/>
3. Хто володіє інформацією – той володіє Світом. URL: https://nnovosti.info/articles/hto_volodije_informatsijeju_toj_volodije_svitom-622.html



Філіпенко Тетяна Вячеславівна,

професор кафедри права та публічного адміністрування

Маріупольського державного університету,

доктор наук з державного управління, професор

ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Особливістю органів місцевого самоврядування є те, що вони найбільш наближені до територіальних громад та розв'язують значну частину місцевих справ, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Експерти ООН зазначають: «Децентралізація управління після розвалу старої системи підняла проблему корупції місцевого самоврядування в усій Східній Європі. Це одна з причин, чому боротьба з корупцією має починатися на місцевому рівні, як це робиться в Болгарії, Польщі, Сербії тощо, де можна спостерігати появу «чистих» муніципалітетів і місцевих філій неурядових організацій, які безпосередньо борються з корупцією. Місцеві адміністрації швидше відгукуються на волю народу, ніж державний та регіональний рівні, що ще більше зміцнює аргументи на користь антикорупційної діяльності на місцевому рівні. Місцеві жителі можуть давати оцінку роботі місцевого самоврядування, судячи з якості послуг, які вони отримують. Ось чому так важливо для місцевого самоврядування домагатися створення функціонально цілісної системи, в якій підтримується високий рівень інтегрованості, чесності і гордості на всіх рівнях публічної влади, приватних інститутів (бізнес-структури) та інститутів громадянського суспільства» [1].

За статистикою на місцевому рівні відбувається найбільша кількість корупційних зловживань та правопорушень, оскільки на цьому рівні надається найбільша кількість адміністративних послуг та відбувається найбільша кількість взаємодій громадян з владними інституціями та посадовими особами – потенційними суб'єктами корупційних дій.

Крім традиційних зловживань владними повноваженнями, службового підроблення, отримання неправомірної вигоди в органах місцевого самоврядування, набувають поширення протекції друзям, знайомим і родичам, отримання «відкатів» за надані бюджетні замовлення на господарські роботи, отримання неправомірної винагороди за право додаткової інформації під час проведення тендерних процедур.

Корупція на місцевому рівні відбувається при безпосередній взаємодії громадянина та посадової особи органу місцевого самоврядування. Приватні особи та підприємці стимулюють існування корупції шляхом дачі хабаря чиновнику з метою отримання індивідуальних привілеїв і конкурентних переваг. Це, як правило, рішення щодо надання права власності чи оренди на земельні ділянки; питання, пов'язані зі зміною форми власності, дозволів на будівництво та розміщення тимчасових об'єктів торгівлі чи послуг. Ураховуючи те, що корупція на місцевому рівні має характер повного задоволення сторін, фактично вигоду від незаконних дій отримують всі сторони. Скарг зазвичай не буває, оскільки корупційні діяння є специфічними і незрозумілими для широкого загалу громадян [2, с. 184].

За висновками дослідження громадської думки про стан корупції в Україні, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення USAID / Програма сприяння громадській активності «Долучайся!», переконаність людей у корумпованості органів влади протягом останніх трьох років суттєво підвищилася [3]. Проведене у липні-серпні 2018 року дослідження свідчить, що 45,7% опитаних громадян вважають дуже корумпованими обласні органи влади (на 8,2% більше, ніж в 2015 році), 38,5% назвали дуже корумпованими міську та сільську раду (на 6,1% більше, ніж в 2015 році).

У дослідженні зазначається, що значний відсоток (46,8%) дорослого населення вважає, що надання хабаря, неофіційних послуг або подарунка за певних обставин може бути виправданим, якщо це необхідно для владнання важливої для них справи; 41,5% – що корупція не може бути виправданою за жодних обставин. Однак, порівняно із 2015 роком схильність населення виправдовувати корупцію дещо знизилася (на 2,9%, із 49,7% до 46,8%). Як і раніше, дещо більш схильні виправдовувати корупцію люди до 60 років, ніж старші, жінки, ніж чоловіки, та мешканці міст, ніж люди у сільській місцевості.

Аналогічні дані отримані соціологічною групою «Рейтинг» в рамках проекту «Портрети регіонів», якою з 16 листопада по 16 грудня 2018 року

було проведено опитування серед громадян України віком старше 18-ти років в усіх областях України та м. Києві (за виключенням окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим). Загалом у дослідженні методом особистого інтерв'ю було опитано 40000 респондентів (по 1600 респондентів у кожній області). Серед найбільш важливих проблем для країни 72% опитаних громадян визначили конфлікт на Сході України, 41% громадян – корупцію в органах влади [4].

За результатами опитування діяльність центральної влади громадяни областей оцінюють гірше, ніж місцевої. Так роботою Верховної Ради задоволені лише 6% (не задоволені – 88%). Рівень задоволеності місцевими головами вищий, ніж обласною владою: роботою ОДА задоволені 23%, а роботою місцевих голів – 43%. Серед обласних державних адміністрацій відносно кращі оцінки зафіксовано стосовно діяльності Харківської та Львівської ОДА, найгірші – щодо Миколаївської, Херсонської та Луганської ОДА. Міськими та сільськими головами найбільше задоволені у Хмельницькій, Харківській, Львівській та Одеській областях, найменше – на Херсонщині.

Респонденти частіше бачать зростання рівня корупції загалом по Україні (42%), ніж в області (32%), чи за місцем проживання (28%). Близько 40-50% опитаних вважають, що ситуація з хабарництвом не змінилася на центральному, чи місцевому рівнях. Про зменшення рівня корупції говорили лише 5-8% опитаних. Найгірше рівень корупції на рівні області оцінили у Дніпропетровській, Луганській, Одеській, Вінницькій областях. На рівні власного населеного пункту – у Дніпропетровській, Луганській, Одеській, Вінницькій областях, а також у місті Києві.

Сьогодні у всіх областях України прийняті регіональні програми протидії корупції, створені уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції, проте відкритим залишається питання про незалежне та ефективне функціонування спеціального міжвідомчого уповноваженого органу, який би в цілому координував роботу в даному напрямку, займався моніторингом ситуації, формував зведену базу даних, вів аналітичну діяльність і т. п. Нажаль, в даний час відбувається протистояння щодо розподілу вищеперелічених повноважень між Національним агентством з питань запобігання корупції, Національним антикорупційним бюро України, органами прокуратури, Національної поліції та іншими спеціально уповноваженими органами, що перебувають під шаленим політичним тиском та посиленою увагою суспільства.

У той же час суспільна довіра до антикорупційних органів зростає, хоча і залишаються очікування суспільства щодо покарання і ув'язнення корупціонерів. За офіційною інформацією, тільки за друге півріччя 2018 року до НАБУ звернулися понад 3600 осіб. Ще 234 звернення надійшло від громадських організацій.

Аналіз основних корупційних тенденцій в Україні взагалі та на рівні органів місцевого самоврядування зокрема дозволяє зазначити, що антикорупційна політика будь-якої держави (і на центральному і на місцевому рівні) повинна включати заходи, спрямовані на вирішення таких основних завдань:

- реально децентралізувати владу (передавши більшість її повноважень в регіони) з метою посилення громадського контролю та підвищення ефективності органів виконавчої влади;
- реформувати систему публічного управління та надання адміністративних процедур;
- зменшувати адміністративний тиск на підприємства та інші суб'єкти господарювання, запобігати тінізації економіки;
- забезпечувати добросесність працівників на публічній службі та на службі в органах місцевого самоврядування;
- поліпшувати умови доступу до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- забезпечувати прозорість під час використання державного майна та бюджетних коштів;
- усунути недоліки чинного законодавства, що регулюють питання, пов'язані з протидією корупції;
- запровадити системний моніторинг рівня корупції в державі на основі Національної системи оцінювання рівня корупції;
- проводити антикорупційне навчання як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування;
- посилити боротьбу з корупцією на всіх її рівнях;
- здійснити заходи, спрямовані на зменшення кола умов та обставин, що сприяють корупції;
- здійснити заходи, спрямовані на зменшення вигід для всіх сторін, які беруть участь у корупційній угоді, від оформлення до укладання останньої;
- здійснити заходи, спрямовані на збільшення вірогідності виявлення корупційних діянь та покарань за завдану шкоду;
- створити систему комплексного впливу держави на мотиви корупційної поведінки;
- здійснити заходи, спрямовані на створення атмосфери суспільного неприйняття корупції у всіх її проявах.

Виходячи з того, що основними завданнями місцевої влади є забезпечення виконання нормативно-правових актів України та забезпечення прав і свобод громадян на відповідній території, протидія корупції на місцевому рівні повинна передбачати:

- подолання корупційних проявів та причин, що їх породжують, в системі самих органів місцевої влади;

– боротьба місцевої влади з передумовами і наслідками корупційних діянь та створення умов для «антикорупційної культури» населення у відповідному регіоні.

Література:

1. Програма Развития ООН (Региональное Бюро по странам Европы и СНГ) «Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах: практические уроки». URL : <http://www.transparensy.org.ru/>
2. *Шеремет О. С.* Корупція в органах місцевого самоврядування та її запобігання в Україні. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2017. № 1(8). С. 182-192.
3. Корупція і надалі залишається в топ-3 проблем, які турбують громадян України, і толерантність до неї не зменшується : Дослідження. *Ukraine Crisis. Media Center*. URL: <http://uacrisis.org/ua/70043-ukraine-opinions-on-corruption>
4. «Портрети регіонів»: підсумки. зведені дані, порівняльний аналіз між областями. Соціологічна група «Рейтинг» URL: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/portrety_regionov_itogi_svodnye_dannye_sravnitelnyy_analiz_mezhdu_oblastyami.



Філіппова Вікторія Дмитрівна,

*доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат економічних наук, доцент*

ДОКАЗОВА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РАЦІОНАЛЬНИХ ТА ОБҐРУНТОВАНИХ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

Останнім часом у розвинених країнах світу широко поширився новий підхід до вдосконалення системи державного управління і місцевого самоврядування, в основі якого – розробка і реалізація так званої «доказової державної політики», або «державної політики, заснованої на доказах» (від англ. «Evidence-based policy», або «evidencebased policy-making»). Такий підхід передбачає обґрунтування запропонованих варіантів нормативно-правового регулювання, окремих заходів та заходів соціально-економічної політики за допомогою результатів наукових досліджень, науково обґрунтованих фактів і широкої доказової бази. Застосування «доказового підходу» покликане підвищити якість державного управління, подолати суб'єктивізм

і ідеологічну заангажованість розробників заходів та інструментів державної політики, в тому числі в галузі педагогічної освіти [1].

На сьогодні науковці виділяють два підходи до визначення сутності доказової політики: широкий і вузький. Відповідно до широкого підходу, доказова політика включає в себе широкий спектр інститутів, які допомагають приймати раціональні та обгрунтовані державні рішення. Таким чином, дослідники включають в систему доказової політики такі елементи, як процедуру оцінки регулюючого впливу, консультаційні та дорадчі органи при органах виконавчої влади, аналітичні центри, опитування громадської думки і т.д. [2]. У цьому випадку, доказова політика являє собою певний рамковий концепт, який поєднує набір різних механізмів, що дозволяють приймати більш обгрунтовані державні рішення. Відповідно до вузького підходу, доказова політика являє собою конкретний набір інструментів, що дозволяють оцінити ймовірність успіху адаптації закордонного досвіду або масштабування результатів пілотного проекту.

На нашу думку, включення доказового підходу в систему державного управління в галузі педагогічної освіти Україні може йти за трьома основними напрямками: (1) вдосконалення діючих процедур розробки законодавства і впровадження повного циклу розробки доказової політики, в тому числі вдосконалення процедури оцінки регулюючого впливу нормативно-правових актів на розвиток системи педагогічної освіти, і інших процедур для обгрунтування нормативно-правових актів; (2) формування бази знань про кращі практики доказової політики в Україні і в світі, підготовка інструкцій і методичних рекомендацій для осіб, які приймають рішення в галузі освіти, в тому числі педагогічної; (3) вдосконалення роботи інтернет-порталів для спільної роботи влади і громадянського суспільства з тим, щоб останнє власне могло ширше використовувати об'єктивні дані при виробленні пропозицій для державної влади з питань розвитку системи педагогічної освіти.

У цілому вчені зазначають, що загальний алгоритм доказової політики складається з чотирьох основних етапів: аналіз процесу реалізації та результатів еталонного проекту; горизонтальний пошук; вертикальний пошук; верифікація результатів за допомогою здійснення чотирьох стратегій: «Передсмертної» (The Pre-mortem), «Мислити перспективно» (Thinking Step-by-Step), «Мислити ретроспективно» (Thinking Backwards), «Це працює. Завдяки чому?» (It works. By Means of What?) [3]. При цьому слід зазначити, що докази, які використовуються в рамках реалізації доказової політики, прийнято поділяти на три групи: докази, отримані в результаті наукового експерименту (результати наукових досліджень, пілотних проектів, статистичні і кількісні дані, результати використання групи методів «Big Data» («великі дані»); дані, отримані на основі вивчення громадської думки;

відомості з неофіційних джерел (думки окремих експертів і чиновників, практичний досвід осіб, які беруть вирішене я і т.п.).

У той же час, для успішного застосування інструментарію доказової політики в процесі формування та реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти важливо дотримуватися класичних правил проведення експерименту, зокрема, дотримувати: тимчасову послідовність; статистичну залежність однієї ознаки від іншої; внутрішню достовірність експерименту (причинний зв'язок між ознаками – зміна одного фактора залежить від зміни іншого); зовнішню достовірність експерименту (можливість розширити встановлені залежності за межі експерименту) [4].

На нашу думку, проведення доказової державної політики в галузі педагогічної освіти може забезпечувати широкий ряд переваг, серед яких: удосконалення механізму прийняття рішень, підвищення якості та ефективності нормативно-правового регулювання; підвищення ефективності державних витрат і більш ефективне надання освітніх послуг; мінімізація ризиків і відмова від прийняття рішень, що мають суттєві негативні наслідки для розвитку системи педагогічної освіти; облік альтернативних витрат, у тому числі облік професійної складової; консолідація позиції суспільства по найважливішим рішенням в сфері освіти тощо. Але основна перевага доказового підходу в процесі формування державної політики в галузі педагогічної освіти, на нашу думку, полягає в наступному: якщо наукове обґрунтування заходів, що вживаються задля розвитку системи педагогічної освіти, публічне і об'єктивне, то у громадян з'являється більше можливостей відстояти власні освітні інтереси і знизити ризики свідомо помилкових рішень.

Отже можна зробити висновок про те, що впровадження повноцінної системи доказової державної політики в галузі педагогічної освіти може стати одним з найважливіших кроків для підвищення якості системи державного управління в сфері педагогічної освіти та переходу до «нової моделі зростання», що особливо актуально в сучасній кризовій ситуації в системі освіти, в тому числі педагогічної. Але варто зазначити, що доказова політика набуде практичної значущості тільки в тому випадку, якщо аналіз буде проводитися максимально відкрито для суспільства. Публічність дозволить подолати асиметрію інформації між суспільством, освітньою спільнотою і державою, забезпечити ефективний громадський контроль над лобістськими структурами і групами спеціальних інтересів в галузі освіти, скоротити ризики і уникнути можливих помилок при прийнятті державних рішень в процесі формування та реалізації державної політик в галузі педагогічної освіти.

Література:

1. *Marchi G. De, Lucertini G., Tsoukias A.* From Evidence-Based Policy Making to Policy Analytics. 2012. In: Working Papers. RePEc: hal: wpaper: hal-00875488
2. *Волошинская А. А., Комаров В. М.* Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы. *Вестник Института экономики Российской академии наук*, 2015. №4. С. 90-102
3. *Cartwright N., Hardie J.* Evidence-based policy: a practical guide to doing it better. *Oxford University Press*, 2012. URL: <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:osobl/9780199841608.001.0001/aprof-9780199841608>
4. *Boruch R.* Better Evaluation for Evidence-Based Policy: Place Randomized Trials in Education, Criminology, Welfare, and Health // *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 2005. Vol. 599. Place Randomized trials: Experimental Tests of Public Policy (May, 2005). P. 6-18. URL: <http://www.jstor.org/stable/25046092>



Хемішінець Євгеній Віталійович,

*студент магістратури юридичного факультету
Інституту управління та права Національного університету
«Запорізька політехніка»*

РОЛЬ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В умовах глобального процесу інформатизації суспільства виникає необхідність запровадження цифрових технологій не тільки у приватний сектор, але також у сферу реалізації публічної влади. Застосування цифрових технологій у цій сфері дає змогу істотно підвищити його ефективність, забезпечити автоматизацію окремих функцій та процесів публічного управління, зекономити час та інші ресурси, створити умови для доступності та прозорості діяльності суб'єктів публічної влади.

Запровадження цифрових технологій у сферу публічного управління визнано одним із пріоритетних завдань на сучасному етапі державного розвитку України. Таке завдання актуалізувалося у зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, ще більше – з приходом до влади нової команди, яка ставить перед собою амбітну мету створити за кілька років «державу в смартфоні». Свідомством цього є створення в складі уряду Міністерства цифрової трансформації України (Мінцифри), яке має забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сферах цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного

урядування та електронної демократії, відкритих даних, надання електронних та адміністративних послуг тощо [1].

Як свідчать перші кроки вказаного міністерства в Україні суттєво активізувався процес формування електронного інформаційного простору та інтеграція до нього всіх основних галузей суспільної діяльності. Це стосується насамперед електронної системи управління, яка є одним з основних елементів «оперативної» реалізації публічної влади.

Електронна система управління необхідна для забезпечення ефективного документообігу та зручного і легкого пошуку потрібних для роботи документів. Частка центральних органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг (інтегровані до міжвідомчої системи електронного документообігу) в 2020 році повинна поступово збільшитися з 5 до 90%, а місцевих органів виконавчої влади – з 1 до 80%. Головними ж цілями Мінцифри до 2024 року є: надання 100% громадян та бізнесу публічних послуг доступних онлайн; «цифровізація» 95% транспортної інфраструктури, населених пунктів та їхніх соціальні об'єкти шляхом доступ до високошвидкісного інтернету; залучення 6 млн українців до програм розвитку цифрових навичок, довести долю ІТ у ВВП країни до 10% [2]. І це не випадково, адже багато країн, які доповнюють інвестиції у нові технології масштабними економічними реформами, отримують дивіденди у вигляді прискорення економічного зростання, збільшення кількості робочих місць та підвищення якості послуг. Ці реформи передбачають вдосконалення нормативно-правової бази, що дозволяють людям повною мірою використовувати можливості цифрових технологій.

В якості покращення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цифрових трансформацій потрібно розробляти загальнонаціональні програми, які були б направлені на підтримку та розвиток інфраструктури суспільства. Для цього необхідна підтримка стимулювання та розвитку цифрових технологій, зокрема, системи культивування цифрових навичок на рівні початкової, середньої та вищої освіти. Важливо для цього розглянути можливість того, що отримання освіти для літніх людей, які зможуть отримати додаткову освіту (знання), які б відповідали їхнім потребам та інтересам, користування новими можливостями цифрових технологій.

У науковій літературі висловлюються різні погляди з приводу ролі цифрових технологій у публічному управлінні. Так, на думку вчених, розвиток електронного уряду в Україні дасть низку переваг щодо взаємодії громадянина, юридичної особи та держави. На користь цієї думки вказує той факт, що за умов активного застосування цифрових технологій у публічному управлінні необхідність безпосереднього контакту з представниками владних структур буде зведена до мінімуму, що значно знизить рівень корумпованості

державного апарату. У свою чергу деперсоналізація у відносинах між громадянином і державним службовцем дозволить уникнути персонального контакту та забезпечить більш якісне виконання службових зобов'язань представниками влади, адже їхня праця буде комп'ютеризована, більш ефективна та досить прозора, тобто її зможе проконтролювати не лише керівник державної установи, а і будь-який громадянин [1, с. 16]. Цим підкреслюється, що запровадження цифрових технологій сприятиме зведенню до мінімуму людського фактору у публічно-управлінській діяльності, що, у свою чергу, по-перше, мінімізує кількість допущених помилок; по-друге, забезпечить зниження рівня корумпованості серед службовців; по-третє, сприятиме підвищенню прозорості роботи органів публічно-владних повноважень.

Значення цифрових технологій у публічному управлінні виражається у таких головних аспектах:

1) демократизація сфери публічного управління, що досягається завдяки підвищенню доступу громадян, інших фізичних та юридичних осіб до участі у прийнятті публічно-владних рішень;

2) забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів публічного управління і, як наслідок, підвищення рівня довіри громадян та суспільства до органів та інститутів публічного управління: прискорення поширення інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень, підвищення рівня доступності такої інформації тощо;

3) зниження рівня корумпованості серед службовців та посадових осіб: виключення у деяких випадках безпосереднього контакту зі службовцями та автоматизація прийняття окремих публічно управлінських рішень;

4) зменшення кількості помилок, що можуть допускатися у розрахунках, оцінках, плануванні та інших управлінських процесах людиною, через автоматизацію деяких управлінських функцій;

5) забезпечення економії ресурсів (часу, коштів, кадрів тощо) як з боку органів публічного управління, так і з боку громадян, суб'єктів господарювання.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження електронних адміністративних послуг в Україні як одного з напрямів застосування цифрових технологій у публічному управлінні, є також низький рівень розвитку електронного документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування [2, с. 201]. Необхідно погодитися з цим зауваженням, оскільки, попри повсюдне запровадження цифрових технологій у сферу публічного управління, на законодавчому рівні залишаються неврегульованими деякі питання, пов'язані з визначенням статусу електронного документа, який містить публічно-владне рішення.

Крім того, однією з умов ефективного використання цифрових технологій у публічному управлінні є формування єдиної інформаційно-комунікативної

системи, яка об'єднає всі основні публічно-управлінські сервіси, що сприятиме уніфікації правил та порядку їх використання.

Деякі науковці стверджують, що створення в Україні електронних сервісів, які забезпечують надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування, є позитивним явищем на початковому етапі реформування системи електронних адміністративних послуг. Однак кінцевою метою розвитку цієї системи повинна бути інтеграція окремих електронних сервісів у єдиний державний веб-портал, функції якого виконуватиме уніфікована і налагоджена система [3, с. 91].

Окремі сфери публічного управління, як вважають деякі вчені, потребують першочергової інтеграції у них цифрових технологій. Вони зазначають, що головною передумовою інформатизації органів управління є розвиток інформаційного суспільства щодо певних сфер, а саме: створення на основі геоінформаційних систем потужних арсеналів інформаційних ресурсів, аналізу даних щодо визначення та коригування напрямів державної соціальної політики й удосконалення механізмів управління місцевими справами [4, с. 16].

Отже, цифрові технології у публічному управлінні – це єдина система взаємопов'язаних засобів та прийомів, за допомогою яких здійснюється збір, обробка, фіксація, зберігання вхідної, а також формування та поширення вихідної інформації особливим – цифровим способом, організована на всіх рівнях та у всіх сферах публічного управління, яка дозволяє підвищити ефективність публічного управління, автоматизувати деякі його процеси. Основною роллю цифрових технологій у публічному управлінні є підвищення ефективності останнього за всіма основними показниками, зокрема, щодо: рівня довіри громадян до органів публічної влади; рівня відкритості та прозорості їхньої діяльності; ступеня залучення громадськості до прийняття публічно-владних рішень; рівня корумпованості органів публічної влади тощо.

Література:

1. Цілі Міністерства трансформації України до 2024 року. URL: <https://the-digital.gov.ua/ministry>
2. Положення про Міністерство цифрової трансформації України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF>
3. Новицька Н. Б. Організаційно-правові аспекти інформаційної культури в управлінській діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 19 с.
4. Спасібов Д. В. Інноваційні електронні сервіси надання адміністративних послуг. *Право та державне управління*. 2017. № 1 (26). С. 197–202.

5. Куценко С. І. Перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення в контексті надання адміністративних послуг через електронні он-лайн сервіси. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 89–92.
6. Пархоменко В. П. Інформаційне забезпечення місцевого самоврядування при наданні послуг населенню : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Х., 2009. 18 с.



Худик Андрій Мирославович,

помічник судді патронатної служби управління з організаційного забезпечення Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду

КОНСТИТУЦІЙНО ВСТАНОВЛЕНА МІРА СВОБОДИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Згідно з Конституцією України, мета держави зумовлена фінансовими потребами соціуму. Реалізується вона шляхом, по-перше, нагромадження грошових коштів у публічні фонди; по-друге, розподілу їх відповідно до заявлених публічних потреб на основі конкуренції пріоритетів, адже жодній державі не вистачає отриманих нею коштів для повного задоволення всіх заявлених потреб соціуму; по-третє, безпосереднього використання накопичених грошових коштів для реалізації поставлених публічних завдань. Отже, кінцева мета фінансової діяльності держави полягає в задоволенні потреб соціуму, а фактично публічних потреб індивіда.

З позиції антропосоціокультурного підходу, публічні фінанси покликані забезпечувати публічні інтереси індивідів шляхом використання фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні держави. Публічні фінанси передбачають здійснення вибору між різними завданнями та цілями, і цей вибір досить часто охоплює вирішення питання доцільності, яке своєю чергою зводиться до проблеми ефективної організації публічних фінансів для задоволення публічних потреб всіх індивідів. Що стосується «суспільних ресурсів, то хтось повинен бути уповноважений вирішувати, для яких цілей вони використовуються. Відмінність між суспільством вільним і тоталітарним полягає в тому, що в першому з них це стосується лише певної частини ресурсів, а у другому – всіх ресурсів суспільства» [1, с. 348].

На обґрунтування такої мети публічних фінансів варто навести твердження А. Сміта про те, що до обов'язків держави передусім належить «створювати і підтримувати ті суспільні інститути й ті суспільні функції, які, будучи найвищою мірою вигідні суспільству в цілому, мають, однак, таку природу, що прибуток ніколи не відшкодував би витрат для кожної окремої

особи або невеликої групи осіб, і які, отже, навряд чи будуть створюватися або підтримуватися окремою особою або невеликою групою осіб» [2, с. 28].

Вважаємо, що, з позиції Конституції України, ефективність держави залежить від того, наскільки вона здатна задовольняти публічні потреби й інтереси індивідів. Роль держави зводиться до створення таких умов і механізмів реалізації інтересів, які за допомогою здійснення державної політики сприятимуть зростанню добробуту індивідів. Саме тому держава не може та не уповноважена Конституцією України абстрагуватися від реальних потреб соціуму, різних соціальних груп. Воля соціуму повинна втілюватися в законах, які мають відображати саме публічні інтереси індивідів, а не приватні інтереси окремих членів соціуму. На нашу думку, повне усунення держави зі сфери публічних фінансів та вирівнювання споживання загальних благ може сприяти появі надання публічно-сервісних послуг.

Відповідно до Конституції України держава – це інструмент, який робить можливими процеси соціальної взаємодії, покликана створювати умови оптимального використання фінансових ресурсів, виступає своєрідною організацією публічної влади, яка відповідає за добробут індивідів, котрі мешкають на її території, та реалізує економічні інтереси народу.

Інструментальну роль держави можна яскраво продемонструвати на прикладі, який наводить Д. Юм. Він описав таку ситуацію: двоє сусідів можуть легко укласти угоду щодо осушення луку, який належить їм обом. При цьому кожен з них має розуміти, що наслідком невиконання ним своєї частини роботи буде провал всього проекту. Однак практично нереально, щоб таку угоду уклало відразу тисяча людей: їм важко скласти такий план, а ще важче здійснити його, бо кожен шукає привід, аби уникнути праці і витрат, а всю тяжкість звалити на інших. І саме державний лад, зазначає Д. Юм, дуже легко усуває вказані недоліки. Правителі зацікавлені в реалізації інтересів значної частини своїх підданих. І оскільки навіть часткове невиконання плану призводить до його провалу загалом, правителі намагаються уникнути цього, бо не бачать в цьому вигоди для себе. Тому «будуються мости, створюються гавані, споруджуються вали, проводяться канали, споряджаються флоти і формуються армії – це скрізь здійснюється завдяки турботам уряду...» [3, с. 696–697]. Із цього прикладу соціальної взаємодії індивідів та ілюстрації ролі держави у створенні загальних благ можна зрозуміти причини появи держави і взяття нею зобов'язання щодо створення загальних благ та надання публічно-сервісних послуг.

У дослідженні конституційно встановленої міри свободи держави у сфері публічних фінансів важливим є питання щодо права власності на публічні фінансові ресурси. Згідно із ст. 5 та ст. 95 Конституції України держава не є суб'єктом права власності на публічні фінансові ресурси [4]. Системний аналіз Конституції України дає достатні підстави вважати, що фінансові

ресурси, які не належать індивідам чи юридичним особам на праві власності, є надбанням Українського народу та належать йому на праві публічної власності. Ці багатства, як правило, створюються та накопичуються за рахунок податкових та інших обов'язкових платежів населення. Саме тому інститути публічної влади в процесі здійснення повноважень публічного власника повинні діяти не у своєму приватному інтересі, а з огляду на публічні інтереси соціуму, громади.

Згідно з п.п. 1, 2 ст. 95 Конституції України, правова природа та призначення коштів Державного бюджету України, як і всіх публічних фінансових ресурсів, розкривається через поняття «суспільне багатство». Передусім зазначимо, що суспільне багатство є конституційним поняттям, і, за логікою правового регулювання, воно потребує розвитку та конкретизації в галузевому конституційному законодавстві. Проте поняття «суспільне багатство», як і оснований на ньому якісно новий методологічний підхід до розуміння правової природи публічних фінансів, не одержали ь додаткового обґрунтування ні в системі сучасного національного законодавства, ні в загальнотеоретичній чи галузевих юридичних науках. Конституція України, як і чинне законодавство, не дає відповіді на запитання, що варто розуміти під «суспільним багатством», які права власника на суспільне багатство має здійснювати держава, а які соціум та індивіди. Досі нерозкритою на концептуальному рівні є конституційна конструкція «публічні фінансові ресурси – суспільне багатство». А тому ці питання потребують вивчення, дослідження та обґрунтування.

У сучасній юридичній науці традиційним є твердження про те, що публічні фінансові ресурси – це державна власність, тому організація розподілу і перерозподілу публічних фінансів може здійснюватися тільки державою та її інститутами [5]. Однак, як показує величезний історичний досвід, зарахування публічних фінансових ресурсів до об'єктів виключного/суверенного права держави неминуче призводить до фактичного відторгнення фінансових ресурсів від соціуму загалом, до реального присвоєння окремими інститутами публічної влади, тобто до деформованих форм розуміння публічних фінансів як форми розподілу та перерозподілу суспільного багатства, що фактично узаконює відчуження індивідів, соціуму від участі в розподілі і перерозподілі суспільного багатства.

Системний аналіз чинної Конституції України переконує, що держава не є монопольним власником публічних фінансових ресурсів, а радше специфічним посередником, публічним представником соціуму в питаннях розподілу та перерозподілу суспільного багатства. Держава не вправі використовувати публічні фінансові ресурси на цілі, що суперечать Конституції та законам України, не відповідають природі соціуму. Вона тісно зв'язана цільовим призначенням публічних фінансових ресурсів.

Дослідження норм Конституції України щодо компетенції держави в публічних фінансах та меж її владних повноважень дає можливість охарактеризувати її повноваження як управлінські. Вважаємо, що управління публічними фінансовими ресурсами – це публічно-сервісна діяльність інститутів публічної влади щодо ухвалення рішень та здійснення впливу на розподільчі та перерозподільчі відносини, що дає змогу упорядкувати наявну систему публічних фінансів, надає державі можливості реалізувати свою соціальну функцію щодо задоволення публічних потреб індивідів шляхом реалізації владних повноважень.

Відзначимо також, що управління публічними фінансовими ресурсами, які довірені публічній владі, за своєю природою пов'язане з розв'язанням проблем суспільного розвитку та покращенням добробуту соціуму. Для цього публічна влада має дотримуватися закріплених на конституційному рівні меж, не посягаючи на свободу та фінансово-матеріальні ресурси індивідів.

Література:

1. *Хайек Ф. А. фон.* Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева; под ред. А. Куряева. Москва: ИРИСЭН, 2006. 644 с.
2. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва: Эксмо, 2007. 960 с.
3. *Юм Д.* Трактат про людську природу. *Сочинения: в 2 т.* Москва, 1964. Т. 1.
4. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України» / ВР України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.02.2020).
5. *Нечай А. А.* Публичные фонды как системообразующая категория финансового права. *Проблеми законності.* 2010. Вип. 111. С. 109–115.





Цимбалюк Віталій Степанович,

*професор кафедри галузевих юридичних наук
Кременчуцького національного університету ім. М. Остроградського,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник*

ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ САМОПЛАГІАТУ ЯК ІНСТИТУЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У НАУКОВО-ОСВІТНІЙ СФЕРІ

*Повторення – мати навчання
Народна мудрість.*

Інтродукція. Учасникам конференції її організаторами дозволено вийти за традиційні «червоні прапорці»: кожен, хто подає матеріал на публічний науковий захід, самостійно визначає для себе обсяг і форму подання результатів наукових досліджень на розгляд наукової громадськості. Тим самим започатковується *новий науковий результат*, зокрема для проведення Інтернет-конференцій. За таких обставин слово «тези» просто втрачає сенс. Проте, виклад теми буде не більше традиційного обсягу і форми наукової статті, з дотриманням параметрів, що були визначені відповідними органами державного управління в Україні. Робиться це з надією на те, що настане такий час і органи влади спроможуться визнавати публікації за результатами публічних наукових заходів на рівні з фахових наукових виданнях, але без бюрократичних обтяжень. Інакше виникає право опублікувати результати дослідження, ще й як статтю у фаховому науковому журналі та як розділу до монографії, для «порядку» під різними назвами, так як це робиться деякими дослідниками у інших цивілізованих країнах, де те сприймається як норма академічної доброчесності, а не як її порушення.

Роблячи вступ до цієї публікації відразу пропонується звернути увагу (хто ще не звернув) на формулювання теми. Так, законодавче введення самоплагіату як інституції публічного науково-освітнього права, що має сенс лише для публічної влади і не має сенсу до приватних суспільних відносин у середовищі вчених. Бо за сутністю є когнітивний конфлікт, що умовно можна визначити як невідповідність юридичного закону природному закону, за конституційно-правовим принципом верховенства права над юридичним законом, що суперечить Конституції України.

Постановка проблеми у загальному вигляді пропонується у вигляді подальшого обґрунтуванні започаткованого іншими доведення абсурдності, а отже і юридичної нікчемності введення в Україні, самоплагіату, як інституції науково-освітнього права, що введена у публічну площину, неначе, як похідної від плагіату (крадіжці, присвоєння чужої інтелектуальної праці).

Таким чином робиться повторення (для навчання) за тими хто вважає, що у юридичному сенсі ніхто не може у себе щось вкрати.

Аналіз останніх досліджень, де започатковано розв'язання окремих аспектів проблеми, що визначена у назви цієї публікації, у тому числі у взаємозв'язку з окремими проблемами структуризації інститутів науково-освітнього права, пропонується через подання джерел у кінці цієї публікації [1-15]. Мотиви цього: не для самореклами, чи самоцитування для «накручування» якихось «наукометричних» показників, індексів. Це зроблено лише для того, щоб ознайомити у науковому співтоваристві, хто не читав моїх публікацій у різних джерелах, з деякими з них і склав загальне враження щодо напрямків моїх багаторічних досліджень, і, відповідно, визнав таким чином мою компетентність у темі.

Не виключаю можливості, що у компіляції зазначених та інших публікаціях хтось знайде і оприлюднення (частково або повністю) раніше опублікованих наукових результатів. Але повторення мають іншу природу, сутність, мету: атрибутивну (наприклад, виклад матеріалу за певним шаблоном для формалізації думок, що прийнято в науці); контентну (застосування одного змісту у різних значеннях); збіг поглядів у загально прийнятому сприйнятті у суспільстві явищ; збіг окремих думок з іншими, хто займається подібними дослідженнями, не будучи ознайомленими через різні обставини попередньо з моїми публікаціями, що можуть викликати інтерес тощо. Все це має право і на визнання як нових наукових результатів, ну хоча б для мене і, повторюю, тих, хто не знайомий з моїми публікаціям.

Наукові розвідки свідчать, що ті, хто публікує щось за темою, умовно поділяються на три групи: одні, хто розуміє абсурдність явища (переважно правники); другі, хто не розуміє абсурдність явища (правників серед них мало, але таки є); треті, хто лукавить, намагаючись угодити публічній владі, що була ініціатором того абсурду (є і правники, але то переважно економісти та представники природничих і точних, технічних наук).

Правознавці, хто розуміє абсурдність поняття «самоплагіат» поділяються на три підгрупи: перші, хто через різні аргументи доводить публічно абсурдність цього поняття; другі, хто мовчить, щоб не накликати на себе гніву можновладців; треті, переважно хто окрім науково-освітньої діяльності займається юридичною практикою, вони філософськи посміхаються у надії, що на «потерпілих», «самоплагіаторів» зможуть заробити, надаючи їм правову допомогу у суді.

Соціології ніякої наводити не буду. Щоб не отримати звинувачень у плагіаті, списуванні, фабрикації, фальсифікації, обмані, а все разом (чи не все разом, хто знає, не зрозуміло) – у «порушенні академічної доброчесності», як її викладено на рівні публічного науково-освітнього права України. Зміст цієї категорії нормативно, у публічному праві, складена юридично не коректно,

що дозволяє в теорії і практиці доводити її публічно-правову нікчемність, а отже і неможливість застосування для встановлення якоїсь відповідальності. Але, це тема вже іншого дослідження.

Вагомим аргументом доведення абсурдності самоплагіату є те, що у наукових колах допускаються випадки, коли дослідник має понад кілька сотень публікацій то можливе у них і повторення матеріалу наукових розвідок. І це не сприймається як порушення наукових традицій, звичаїв. Тут знову спрацьовує, як принцип: повторення – мати наочання. Буває і таке, що під однією назвою у такого дослідника є декілька публікацій, але вони можуть бути різні за змістом. Як кажуть у народі: захопився у творчому пориві і забув, що публікація з такою назвою вже була. А може бути і таке, що один і той же зміст поданий у кількох публікаціях, але з частковою зміною їх назв. І тут знову може спрацювати вже як мета – принцип: повторення – мати навчання. При цьому не виключається, що мотиви повторень можуть бути різні: свідомі і підсвідомі; навмисні і ненавмисні.

Як в Україні так і за кордоном багато хто у своїх публікаціях робить обґрунтування щодо розуміння і сприйняття у суспільстві неприродності, неконституційності, а отже і протиправності змішування органами публічної влади змісту плагіату (у тому числі, так званого «академічного плагіату») з багаторазовим оприлюдненням (частково або повністю) дослідником своїх наукових результатів, що були раніше подані на розгляд певного кола громадськості, опублікованих як нових наукових результатів (те, що визначено у публічному праві України як «самоплагіат»).

Багатьма дослідниками у різних аспектах доводиться суспільна небезпечність ініціативи переведення оприлюднення (частково або повністю) власних раніше опублікованих наукових результатів як нових наукових результатів з площини суспільної моралі, приватного права (правовідносин без участі органів державної влади) у публічне право, у тому числі на рівні науково-освітнього законодавства держави.

Важливий чинник, що визначає абсурдну бюрократизацію розуміння «самоплагіату» в Україні, як інституції публічного науково-освітнього права, визначається і у публікації професорки Т. Пархоменко [16]. Дослідниця звертає увагу, у контексті цього дослідження, на свою наукову позицію, що міністерство освіти і науки України, декларуючи свою відданість європейському вектору, займається фактично псевдореалізацією реформ.

Колегам, які болісно сприймуть цю мою публікацію, через те, що її зміст розходиться з їх поглядами, зазначу висловом з народної мудрості стародавніх греків: Платон мені друг, але істина дорожча. Не виключаю, що хтось знайде автора цього вислову, що набув статусу народної мудрості серед вчених всього світу. Каюся, я не знайшов першоджерела вислову і залишаю це для подальших публікацій бажаючих того.

Мета цієї публікації – висвітлення окремих результатів досліджень стосовно законодавчого визначення «самоплагіату», як прояву інституції публічної влади у науково-освітній сфері.

Загальні методологічні положення розгляду теми дослідження були визначені на основі праць таких науковців як: І.В.Арістова, Ю.В.Білоусов, М.В.Загірняк, В.В.Локтіонова, О.І.Максак, А.А.Митник, І.І.Митрофанов, В.Я.Настюк, С.В.Петков, О.В.Плескун, Т.Б.Поясок, В.Ф.Сіренко, Д.І.Сирота, В.Л.Скрипник, Т.М.Слободяник, М.Я.Швець, В.В.Костицький та інші.

Виклад основного матеріалу пропонується із з'ясування застосованого у дослідженні поняття «научання», у контексті заявленої теми. Свого часу, за сутністю, зміст слова «научання» в українській мові було розділене умовно на два окремих, але взаємопов'язаних слова: наука (збереження старих знань та здобуття на них нових знань) і освіта (передавання від покоління до покоління людей відповідного обсягу знань сформованих наукою). В освіті її предмет становить трансформоване від научання слово «навчання». З точки зору діалектики, навчання також не є зайвим і у розумінні змісту науки. Якісна наука передбачає попереднє якісне навчання, що має під собою базис не лише позитивних знань, але і знань невдалого, а може і поганого досвіду, бажано чужого. Якісна наука передбачає попереднє якісне научання знань, умінь, навичок, їх правильного застосування у діяльності, людини, суспільства, держави. А цього досягається і через повторення – неодноразове оприлюднення (частково або повністю) раніше опублікованих наукових результатів. А щоб вони належно сприймалися то, з точки зору педагогіки, їх подають у научанні, неначе як нові знання, орієнтовані на тих, хто раніше їх не знав. І вони такими й є для того, хто їх вивчає, або колись вивчав та забув. Тобто, нерідко буває, що нове знання то є добре забуте старе знання, що вкладено в нову, модерну форму. З цього: чом ті знання вже не нові, подібно, як ота перешита стара одежа на новий лад за модою?

У порядку подальшого научання пропонується перейти безпосередньо знову до розгляду того, що набуло поширення серед певного загалу у категорії «самоплагіат» та ще було протягнуте у публічну складову науково-освітнього права, з норм суспільної моралі, приватного права, як щось таке погане, бо включене у такий інститут науково-освітнього права як «порушення академічної доброчесності». При цьому ще й виникає і загроза настання відповідної юридичної відповідальності (зокрема адміністративної чи дисциплінарної), до того кого назвуть «самоплагіатором».

Для подальшого з'ясування змісту «самоплагіату» пропонується застосувати метод розчленування складових категорії, на «само» і «плагіат». Що означає слово «само»? Застосуємо метод визначення аксіом і отримуємо, що, слово «само» за звичай означає, що хтось щось робить сам собі, самостійно для себе. Загально прийнятим у суспільстві вважається зміст

плагіату, що формалізований юридично був давно, у Законі України «Про авторське право і суміжні права», від 23.12.1993 р. №3792-ХІІ (далі: ЗУАП), у розділі V, зокрема й щодо охорони права авторів та їх правонаступників, пов'язані із створенням та використанням творів науки. У ст.50, пункт «в», цього Закону визначені порушення авторського права і суміжних прав. Серед таких і плагіат. Аналіз норм ЗУАП резонно не виявляє у визначенні плагіату такого його суб'єкта, як самого автора твору, як порушника. Для розуміння сутності меж змісту плагіату, пропонується звернутися і до ст. 23 цього Закону (Вільне відтворення примірників твору для навчання), де зазначено, що допускається без згоди автора чи іншої особи, яка має авторське право. Законом України «Про освіту» (05.09.2017р, № 2145-VIII), ст. 42 (Академічна доброчесність), п. 4, серед порушень зазначено таку категорію, як «академічний плагіат». Теж саме і у ст. 69 Закону України «Про вищу освіту» (від 01.07.2014р.№1556-VII), з конкретизацією прив'язки до такого міжгалузевого, великого інституту права, як право інтелектуальної власності. Тобто, обидва освітні закони, прямо легально інкорпуються із ЗУАП. Виникає проблема юридичної коректності застосування поняття «самоплагіат». З цього питання: а як бути з тим явищем, що має умовну назву у науці в категорії «кумулятивний ефект»: коли раніше оприлюднені (частково або повністю) наукові результати у різних виданнях повторно, але у певній послідовності дослідником структуруються у його збірнику наукових праць чи монографії тощо і тим самим не виключено, що від цього виникають і нові наукові результати? До того ж, наприклад, при здобутті наукового ступеня у нормах публічного права вимагається відображення у матеріалах, що подаються до захисту, повторне оприлюднення повністю власних раніше опублікованих наукових результатів. І лише при цьому здобувач може набути нових наукових результатів, зокрема для себе: отримати той науковий ступінь. У комплексі й інші, хто раніше не був знайомим з публікаціями автора, може сформулювати для себе уявлення новий результат від його дисертації.

У п.5 ст. 42 Закону України «Про освіту» зазначено, що за порушення академічної доброчесності педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники закладів освіти *можуть* (тут і далі виділене автором цього дослідження) бути притягнені до якоїсь «академічної відповідальності». Отже, ця норма не імперативна, а це дозволяє розуміти її і як те, що і *не можуть* бути притягнені до такої відповідальності. З цього слідує, що норма може застосовуватися вибірково. А це не виключає застосування її для не доброчесних цілей кимсь проти когось: як прояв інтриг між окремими дослідниками, представниками різних конкуруючих наукових шкіл; як прояв розправи з «непокірливими», компрометації, порушення їх честі, гідності, ділової репутації, зокрема і чиновником; як прояв цькування у суспільстві,

певних колах по «цеху» і «не по цеху»; як прояв розправи з дослідником, який справедливо критикує, з боку окремих представників органів влади чи адміністрації закладу, установи; як засіб тримати у страху, покорі, неначе на можливому оприлюднення «компрометуючих матеріалів» про дослідника тощо. Однак такі суспільно негативні прояви чомусь не розглядаються у складі правопорушень академічної доброчесності. Все це може відбуватися і на фоні відстоювання «сильними» (наділеними владними повноваженнями чи приближеними до влади) у науковому світі егоїстичних інтересів, нав'язування шкідливих для розвитку суспільства ідей, теорій, діянь, мракобісся, догматизму тощо. Звідси також порушення конституційного принципу свободи наукової творчості, а також здобуття людиною знань через освіту (хто притримується принципу: повторення – мати навчання).

Через метод описового моделювання на рівні абстрагування пропонується звернути увагу й на таке. Вчений у якійсь своїй галузі науки відкрив чи винайшов якусь істину і формалізував її науковою мовою, та опублікував її для того, щоб у суспільстві застосовували ту істину на загальне благо, для покращення загального добробуту. Однак у суспільстві не зрозуміли ту істину у запропонованій вченим формі. А тому, що вона була ним викладена у занадто складній, для сприйняття іншими вузько професійній мові, що утруднює її сприйняття практиками.

Або виникла ситуація, що те видання, де опублікована була уперше та істина поширюється у дуже вузькому колі осіб і доступ до того видання об'єктивно, чи суб'єктивно дуже обмежений у просторі і часі. Образно, можна відобразити і так, що «зерно» істини посіяне не у тому місці: не на тому ґрунті, чи на дорозі з інтенсивним рухом, де просто затоптується. Вчений розуміючи те, шукає де можна посіяти істину на іншому місці і де вона дасть гарний урожай, себто «новий науковий результат».

Вчений (коли він науковець, а не освітянин) робить дублювання публікації у іншому науковому виданні, що читається тими, хто не читає наукове видання де було вперше опубліковано статтю. І так, знову і знову «засівається істина», поступово розширюється коло людей щодо навчання їх цієї істини. Але, якщо вчений буде в кожній своїй публікації вказувати, що та ідея (дослідження) вже десь оприлюднена то, редакція чи редколегія видання, маючи гонор щодо першості, може просто відмовити у публікації, хоча їм та стаття вченого і сподобалася та визнана новизною, бо вони не читають інших видань, а лише своє. Те ж саме вчений може робити й різними мовами, подаючи аналогічні результати наукових досліджень у видання в різних країнах. Що може розглядатися там як пропозиція для отримання вченим грантів на застосування (адаптування) його ідей з урахуванням специфіки чогось у тих країнах. При цьому однією із умов може бути публікація у виданні тієї країни. А якщо науковий результат реалізації ідеї там буде аналогічний

то чи можна ставити питання про наявність нових наукових результатів «в цілому»? Відповідь у питанні: а чому і ні?

Інша модель: істина вченого не йде в маси його народу. Вчений те зрозумів і вирішує ту істину викласти в іншій формі, іншими словами на тій же мові спілкування між людьми. І знову нерозуміння у суспільстві. Тоді він вирішує донести ту істину до свого народу через мову іншого народу. І так буває, коли народ живе за принципом, що формалізований був ще в Біблії: що немає пророка у своїй вітчизні. Тобто вчений робить вже оприлюднення (частково або повністю) власних раніше опублікованих наукових результатів як нових наукових результатів: в іншій формі, іншими словами. Але інші його колеги, суспільство, не здатні зрозуміти істину і в цій формалізації тому, що вони у полоні ілюзій своїх знань, але не істинних. Ну наприклад, колись більшість людей вважали, що Земля плоска, а не куля.

Тоді вчений вибирає інший метод подання істини: навчання методом «крок за кроком» (пам'ятаючи народну мудрість, що і повторення – мати навчання). Він досліджує інші способи, методи закарбування у свідомості колег, суспільства істинних знань, заміщення ними не істинних знань, намагається їх донести через опублікування в інших засобах масової інформації. Але серед тих, хто знаходиться у полоні не істинних знань, через гординю, не хочеться визнати свою помилковість і вони починають гоніння на того вченого, як на «єретика». В Україні тут їм якраз у поміч, робити чорну (не добросчесну) справу і є публічно-правова інституція «самоплагіат».

Відповідно Основного Закону України цензура заборонена. Але консервативне середовище вчених (а з ними і бюрократи) все рівно вважають, що щось таке має бути, щоб «не написав хтось чогось не такого». І не знайшовши іншого замітника слова «цензура», вводиться похідна від нього за сутністю інституція у науково-освітню сферу: у формалізації «рецензування». Але і того мало. Робиться можновладцями, так званий у правознавстві, «обхід закону». Так з'явився і «самоплагіат».

В Глобальному Інформаційному Суспільстві не спрацьовують обмеження свобода вираження слова, думки, ідей, а реалізується можливість їх прояву різними технологіями передачі інформації. І тоді «борцями за чистоту науки та освіти» вводиться інший прояв цензури, під абсурдною у формі назвою «самоплагіат», але алогічності в тому вони не розуміють.

Для тих, хто не втратив здатності аналітичного мислення, з'ясування самоплагіату, як суспільно небезпечної інституції у публічному праві при можливій реалізації пропонується інший підхід роздумів, з посиланням на художні твори: і знову звернення уваги на поняття «навчання». Це поняття застосовує Т.Г.Шевченка, у вірші «І мертвим, і живим, і ненародженим землякам моїм в Україні і не в Україні моє дружнєє посланіє»: «...не дуріте самі себе, Учітесь, читайте, І чужому *научайтесь*, Й свого не цурайтесь».

За Кобзарем до навчання чужого пропонується відноситися обережно, з розумом. За кордоном, як і скрізь люди різні. Окремі, зі статусом «вчений» можуть продукувати дурні ідеї та теорії їх обґрунтування, але не всі те мають реалізовувати в експериментах на всьому суспільстві, зокрема в Україні.

У контексті теми, свідомо, але для ілюстрації від зворотного, як не плагіату, не робиться посилання на першоджерело, де було зафіксовано Т.Г.Шевченком його вірш, що цитується вище. Цей твір, як і інші літературно формалізовані твори Великого Кобзаря вже є суспільним надбанням і посилання на якесь видавництво лише додає до «нормативно-правового» прихованого рекламування не стільки автора та його твору, як самого видавництва, що перевидало твір. Результат вивчення твору Кобзаря ще карбується у пам'яті у загально освітній школі. Але не закарбовується у пам'яті вихідні дані видання (дата, місце, видавництво) того «Кобзаря» з якого «зачерпано» вірш. Ну а якщо хтось із «дотошних» колег, з бюрократичним складом розуму, закине, що то є «непорядок» і «не за формою», то йому відповідь: Інтернет, Google у поміч. Кажуть, що Google знає все. Серед іншого він дозволяє перевірити правильність цитування з твору автора та його «оригінальність» за кількома джерелами. На питання: хто вклав неодноразово у Інтернет той вірш? Я не знаю. Та мені це і не цікаво, хоча я вдячний всім, хто той твір вклав на різних загально доступних електронних ресурсах. Мабуть як і тим те не цікаво, хто чекає від мене не компіляції духовно безсмертного для українців Великого Кобзаря, а лише застосування цього твору як прикладу, за аналогією для навчання (науки, освіти, просвіти) про абсурдність юридичного визначення самоплагіату.

Для користі справи є наведення і думки, що формалізована була українською поеткою – Ліною Костенко у вірші «Страшні слова, коли вони мовчать»: «...бо всі слова були уже чиймись...». Поетка належить до сучасних, живих класиків української літератури, то вважається за коректне зазначити джерело (без застосування поняття «першоджерело») з якого отримано цього віршу для цитування з нього частини і де не має поділу на сторінки видання, електронну публікацію: <https://www.facebook.com/ABABAGALAMANA.Publishers/posts/981291802056711/>. Враховуючи те, що вірші Т.Шевченка і Л.Костенко є художньо-літературними творами, то навряд чи буде коректним включати їх у список джерел в кінці цієї публікації, серед наукових джерел. Ні Л.Костенко, а тим паче Т.Шевченко не турбуються наявністю різних бюрократично визначених наукометрій, індексів цитування тощо. Хоча, з поваги до видавництва, яке видало збірку віршів Л.Костенко, вони свідомо згадуються у цій публікації з посиланням на відповідну соціальну мережу в Інтернет. Збірка Л. Костенко видана із застосуванням паперових технологій видавництвом «АБАБАГАЛАМАГА», проте вона популяризується ним й із застосуванням Інтернет-технологій. Посилання на «джерело» робиться і для

того, що є довіра до порядності цього видавництва, що воно гідно визначило авторську винагороду Л. Костенко, а не обмежилось, як деякі «наукові» видавництва та фахові наукові видання за «реєстром» міно освіти та науки України. До «деяких» відносяться ті, де навіюють авторам, що вони мають радіти від того, що їм приділено увагу видавництвом. Або у кращому – обмежуються лише «великою подякою» автору та скигненнями про те, що були великі затрати на видання його твору і вони ще не повернуті, і навряд чи будуть повернуті, не говорячи вже про прибутки. Але у авторському договорі такі видавництва накладають чомусь обмеження на автора щодо можливість видання ним його творів в інших видавництвах, інших виданнях. І таке «авторське право» у розумінні «видавничого права» чомусь вважається нормальним, і не лише в Україні. Чомусь така практика не вважається видавничою не добросовістю. Аморальнішим є те, коли якийсь видавництво видає твір автора за його ж гроші та ще й накладає якісь «договірні» обмеження на перевидання автором твору в іншому видавництві на кращих умовах. Останнє можна вважати як зловживання правом таким видавництвом. Це у повній мірі відноситься до ряду наукових видань, де не виплачують авторам гонорару за публікацію, а лише накладається на них ряд обтяжень і у змісті інституту «самоплагіату», визначеному у якихось там юридичних законах (*можє, або не можє*).

Ще ситуація. Наприклад, до публікації Ю. Білоусова [17] є доступ як на паперовому носії так і на електронному носії, в Інтернет. Але якщо вона прочитана на паперовому, то чи буде вона сприйматися як «самоплагіат» на електронних носіях інформації? Тут неначе все зрозуміло, і навіть заохочується владою таке подвійні оприлюднення нових наукових результатів.

Найбільше бентежить те, що хтось ознайомившись з цією публікацією, звинуватить мене у так званому «самоплагіаті». Але перш за все, перед тим, як те робити маю пораду: розберіться уважно у юридичній нікчемності того, що має назву «самоплагіат». І не витрачайте своїх зусиль, часу, коштів та зусиль судових органів, у тому числі міжнародних, де є можливість потім доводити свою правоту, із залученням захисників – фахівців у праві інтелектуальної власності (а не лише у публічному науково-освітньому праві). Ту ще й можливе й подання зустрічного позову, з вимогою відшкодування не лише грошових затрат на судову тяганину, але й відшкодування матеріальної шкоди за втрачену вигоду та моральної шкоди, а також публічного спростування наклепу, образи, приниження честі, гідності, ділової репутації, і в купі – спроби обмеження права на свободу поширення інформації на свій розсуд.

Висновки за результатами дослідження визначені такі:

1. Неодноразове оприлюднення (частково або повністю) дослідником у різних виданнях власних наукових результатів, слід розглядати у комплексі, як позитивний засіб (спосіб, метод) поширення суспільно-корисної інформації,

як правомірне діяння. Це відповідає також сутності ст.55 Конституції України, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Неодноразове оприлюднення (частково або повністю) у різних виданнях власних наукових результатів дозволяє автору, серед іншого реалізовувати і захист своїх авторських прав. Також це дозволяє ознайомлювати йому зацікавлених у суспільстві з науковою інформацією, що має суспільний інтерес, у тому числі і державний інтерес. Таким чином вчений реалізує також суспільний інтерес, один із провідних принципів навчання, що формалізований у народній мудрості: повторення – мати навчання.

2. Неприродними, а отже і не правовими є вимоги видавництва і видань, які не платять авторам винагороди (гонорару) за опублікування ними своїх творів, оприлюднення (частково або повністю) їх власних наукових результатів, неодноразово, в інших виданнях, де можуть запропонувати автору кращі умови.

3. Дослідження щодо введення у законодавство та підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади змісту поняття «самоплагіат» свідчить, що воно захищає інтереси не суспільства, держави, а егоїстично-корпоративні «хижацькі» інтереси окремих видавниць та видань, що суперечить інтересам, правам автора (як людини), суспільства, держави, економічним, а отже і юридичним законам сумлінної підприємницької конкуренції, через підтримку неприродного монополізму у такому секторі суспільного господарювання як наука та освіта.

3. Категорія «самоплагіат» має бути вилучена із законодавства України та підзаконних актів, як така що є юридично нікчемною та ще й як форма відновлення в державі цензури у науково-освітній сфері, що є неприйнятним і веде до перетворення науки у догматику. Якщо цього не буде зроблено відповідними органами влади за їх ініціативою, то це буде лише підтвердженням того, що в Україні ними не дотримується конституційний принцип верховенства права і те, що Україна вже не є правовою державою. З точки зору конституційного права це також свідчить про ще одне попрання в Україні органами законодавчої та виконавчої влади, зокрема, міністерством освіти і науки та урядом, конституційних засад державності через відновлення в іншій формі цензури у науково-освітній сфері. У результаті у громадян України, зокрема, у вчених, науковців та освітян, виникає природне, а отже і конституційне право на охорону і захист своїх прав методами і способами визначеними не лише юридичними законами, а й тими, що не заборонені юридично у державі.

Література:

1. Цимбалюк В. С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства. Монографія. К. *Освіта України*. 2011. 426 с.
2. Цимбалюк В. С. Науково-освітнє право України: методологічні, концептуальні, доктринальні положення до стратегії державної політики розвитку країни. *Інформація і право*. 2016. №2(17). С.173-180.
3. Цимбалюк В. С. Міжгалузевий взаємозв'язок законодавства України про державну службу з науково-освітнім правом (як складова державної політики). *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»*. Всеукр. форум вчених-адміністративістів. Запоріжжя. 2016. С.112-115.
4. Цимбалюк В. С. Науково-освітнє право як основа гуманітарного, а отже і економічного розвитку суспільства. *Наукові пошуки у III тисячолітті: соціальний, правовий, економічний та гуманітарний виміри*. Збірник мат. міжнарод. наук.-практ.конф. Кіровоград. КОД. 2016. С. 166-169.
5. Цимбалюк В. С. Науково-освітнє право, як основа трансформацій у суспільстві знань та інноваційного розвитку України. *Правові питання трансформації інформаційного суспільства в суспільство знань, як основи інноваційного розвитку України*. Мат. наук.-практ.»круглого столу». К. НДІП НАПрН України. ННЦ інформаційного права та правових питань інформаційних технологій ФСП НТУУ «КПІ». 2016. С. 95–102.
6. Цимбалюк В. С. Правовий статус знання, як консолідованого об'єкта в інформаційному праві та праві інтелектуальної власності: методологічний аспект. *Роль і місце інформаційного права і права інтелектуальної власності в сучасних умовах*. Мат. наук.-практ.конф. К. НДІ інформатики та права, НДІ інтелектуальної власності НАПрН України. ННЦ інформаційного права та правових питань інформаційних технологій ФСП НТУУ «КПІ». 2016. С.18–23.
7. Цимбалюк В. С. Науково-освітнє право, як підгалузь інформаційного права України: тенденції формування і розвитку. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі*. Мат. IV міжнарод.наук.-практ. конф. Житомир. ЖНАЕУ. 2016. С.139-140.
8. Цимбалюк В. С. Поєднання академічності та креативності в сучасній теорії права, у контексті науково-освітнього права. *Публічне право*. 2017. №3(27). С.65-72.
9. Цимбалюк В. С. Взаємозв'язок інноваційного права з науково-освітнім правом. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі*. Зб. наук. статей за матеріалами V Міжнар.наук.-практ.конф. ЖНАЕУ. Житомир. 2017.С.196–199.
10. Цимбалюк В. С. Науково-освітня інформатика як об'єкт права. *Сучасні*

тенденції розбудови правової держави в Україні та світі. Зб. наук. ст. за мат. VI Міжнар. наук.-практ. конф. ЖНАЕУ. Житомир. 2018. С.239-242.

11. Цимбалюк В. С. Концепти науково-освітньої інформатики як інституту публічного права. *Концептуальні проблеми розвитку сучасної гуманітарної та прикладної науки*. Мат. II Всеукр.наук.-практ. симпозиуму. Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила. Івано-Франківськ. 2018. С.268-272. <https://iful.edu.ua/wp-content/uploads/2018/04/zbirnyk-20.04.2018.pdf>
12. Цимбалюк В. С. Діалектика у адміністративно-правовому регулюванні науково-освітньої сфери. Діалектичні та практичні питання перспектив розвитку правової науки в сучасних умовах. Матеріали IX міжнародній науково-практичній конференції. К. ДУІТ. 2019. С.276-28.
13. Цимбалюк В. С. Окремі конституційно-правові засади модернізації науково-освітньої сфери в контексті євроінтеграції України. Літописець. Вип. 14. 2019. С.22-28. http://eprints.zu.edu.ua/28640/1/Літописець_14.pdf.
14. Цимбалюк В. С. Тенденції адміністративно-правового стимулювання публікаційної активності у науково-освітній сфері України. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі. Зб. наук. статей за мат. VII Міжнар. наук.-практ. конф. ЖНАЕУ. Житомир. 2019. С.47-49.
15. Цимбалюк В. С. Ціннісний вимір права у науково-освітній політиці України: здобутки, недоліки та перспективи. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації. Зб. тез міжнар. наук.-практич. конф. У 2-х част. Частина 2. Хмельницький. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2019. С. 256-260.
16. Пархоменко Т. Про академічну доброчесність з «європейським шармом». *Дзеркало тижня*. 2019, 22 лютого. https://dt.ua/SCIENCE/z-yevropeyskim-sharmom-303653_.html
17. Білоусов Ю. В., Бондаренко-Зелінська Н. Л. Проблемні питання провадження у зв'язку із розголошенням інформації, яка містить банківську таємницю, щодо фізичних та юридичних осіб. *Університетські наукові записки*. 2009. № 4(31) С.24-32.





Часовников Дмитро Валерійович,

здобувач Донецького національного університету імені Василя Стуса

ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКА САНКЦІЯ НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Положеннями статті 238 Господарського кодексу України (далі – ГК України) визначено, що адміністративно-господарські санкції – це заходи організаційно-правового або майнового характеру, що застосовуються уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення суб'єктами господарювання встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності. ГК України передбачає наступні види адміністративно-господарських санкцій: вилучення прибутку (доходу), адміністративно-господарський штраф, стягнення зборів (обов'язкових платежів), застосування антидемпінгових заходів, припинення експортно-імпортних операцій, застосування індивідуального режиму ліцензування, зупинення або анулювання дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання тощо. При цьому це далеко не весь перелік адміністративно-господарських санкцій, адже їх види так само можуть бути встановлені і іншими нормативно-правовими актами України [1].

Пункт 5 статті 8 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні (далі – Закон про ДР РЦП) зазначає, що уповноваженим особам Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФ, Комісія) надано право виносити попередження у разі порушення законодавства про цінні папери, нормативних актів Комісії [2]. Разом з тим ні Закон про ДР РЦП, ні інші нормативно-правові акти на ринку цінних паперів не визначають цього поняття, конкретних підстав для його застосування, має місце лише вказівка на одну його ознаку – форму фіксації, проте решта кваліфікуючих ознак, на жаль, залишається поза увагою законодавця. А тому, доцільним вбачається на рівні Закону про ДР РЦП визначення дефініції попередження та встановлення чіткого переліку юридичних підстав для застосування на ринку цінних паперів (далі – РЦП) такої санкції.

Наприклад, в адміністративному праві попередження згідно зі ст. ст. 24–26 КУпАП віднесено до основних адміністративних стягнень. Словник української мови попередження визначає як наказ, вказівка зробити що-небудь; один із видів стягнення; запобігання вияву чого-небудь небажаного; застереження проти чого-небудь [9, с. 188].

В юридичній літературі та на практиці визначення поняття «попередження» є дискусійним та розглядається в двох аспектах: «попередження як адміністративно-господарська санкція», оскільки має всі ознаки адміністративно-господарських санкцій – застосовується до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності уповноваженими органами державної влади [3, с. 79; 4, с. 161; 5, с.140] і «попередження як застереження про необхідність усунення порушень», тобто покладення на порушника обов'язків з приведення господарської діяльності до встановлених законодавством вимог без застосування адміністративно-господарських санкцій [6, с. 71; 7, с. 115]. В останньому випадку попередження передують застосуванню адміністративно-господарських санкцій. Подібний механізм, зокрема, зафіксований положеннями: статті 32 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», п. п. 4-5 Порядку застосування санкцій за порушення законодавства про електроенергетику, затвердженого постановою КМУ від 19.07.2000 р. № 1139.

На ринку цінних паперів попередження достатньо активно застосовується НКЦПФР при виявленні певних правопорушень вчинених учасниками РЦП і, як свідчить практика, цей захід використовується саме як санкція [10, с. 76]. Згідно Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджених рішенням НКЦПФР від 16 жовтня 2012 р. № 1470, накладення цієї санкції здійснюється уповноваженими особами НКЦПФР у строк визначений Законом про ДР РЦП, виноситься у письмовій формі шляхом проведення процедури розгляду справ та оформляється постановою про накладення санкції, яка в свою чергу може бути оскаржена в адміністративному або судовому порядку [11].

О.В. Кологойда зазначає, що попередження відноситься до організаційно-правової адміністративно-господарської санкції, є універсальною превентивною санкцією за порушення вимог законодавства про цінні папери, правил здійснення професійних видів діяльності (наприклад, порядку викупу інвестиційних сертифікатів, порушення в процесі емісії, дематеріалізації), що вчинено вперше і не становить значної суспільної небезпеки, не спричиняє значної шкоди приватним і публічним інтересам. Крім того, попередження поєднує як заходи впливу, так і заходи відповідальності в частині зобов'язання привести діяльність у відповідність до вимог закону, що зумовлює майнові витрати та необхідність вчинення дій організаційного характеру у визначені НКЦПФР строки і забезпечено державним примусом [3, с. 397].

З приводу наведеного дослідницею кваліфікуючих ознак попередження навряд чи можна погодитись. Проведений нами аналіз практики застосування органами НКЦПФР цієї санкції, дає змогу стверджувати,

що її накладення не залежить від наведених факторів (суспільної небезпеки, значної шкоди, правопорушення вчинено вперше), а застосовується НКЦПФР лише в тих випадках, коли правопорушення не підпадає під інші існуючі більш сурові види санкції. Прикладом таких випадків, може бути порушення вимог Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» в частині: розкриття інформації на власному веб сайті [12], подання інформації з порушенням встановленої форми [13]; Закону України «Про акціонерні товариства» стосовно порушення: порядку скликання загальних зборів акціонерів [14], строку переобрання персонального складу посадових осіб товариства, строку приведення діяльності емітента у відповідність до вимог Закону [15]; порушення нормативних актів Комісії [16] тощо. Очевидним також є і те, що застосування попередження у вказаних випадках не може ні припинити правопорушення, ні ліквідувати його наслідки, і в більшості випадків не потребує майнових витрат та/або необхідність вчинення дій організаційного характеру, а тому, по своїй суті полягає лише в офіційному, від імені держави, осуді протиправної діяльності порушника органами адміністративної юрисдикції з метою повідомлення йому про неприпустимість подальших подібних дій.

За результатами проведеного дослідження можна виділити найбільш характерні ознаки санкції у вигляді попередження на РЦП:

1) підстава: господарське правопорушення на РЦП незначного ступеня суспільної небезпеки;

2) зміст: заходи виховно-превентивного характеру направлені на перешкодження повторності правопорушення;

3) суб'єктний склад: застосовується до суб'єкта господарювання – учасника ринку цінних паперів;

4) порядок застосування: адміністративний (за рішенням уповноваженого органу державної влади – НКЦПФР шляхом проведення процедури розгляду справи);

5) строк застосування: визначено спеціальним законом;

6) оскарження санкції: в адміністративному або судовому порядку.

Отже, попередження на ринку цінних паперів можна розуміти як захід виховно-превентивного характеру, що застосовується у встановлений законом строк уповноваженим органом державної влади при вчиненні суб'єктом господарювання – учасником ринку цінних паперів господарського правопорушення незначного ступеня суспільної небезпеки і направлений на перешкодження повторності правопорушення.

Література:

1. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.

2. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 51. Ст. 292.
3. Кологойда О. В. Теоретичні проблеми правового регулювання господарських відносин на фондовому ринку України: дис. ... д-ра юрид. наук: Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2016. 700 с.
4. Попова А. В. Господарсько-правова відповідальність професійних учасників ринку цінних паперів. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3. С. 160–164.
5. Щербина В. С. Адміністративно-господарські санкції організаційно-правового характеру: проблеми. *Університетські наукові записки*. 2006. №1(17). С. 138-144.
6. Зяярний О. А. Деякі особливості застосування адміністративно-господарських санкцій у сфері управління економікою. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. Вип. 89. С. 69–77.
7. Кулік О. І. Адміністративно-господарські санкції за порушення у сфері використання альтернативних джерел енергії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. № 56. С. 113-118.
8. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). Москва: Юридическая литература, 1976. 216 с.
9. Словник української мови: у 11 т. / за ред. І.К. Білодіда; Інститут мовознавства АН УРСР. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 8.
10. Звіт НКЦПФР за 2018 рік. *Офіційний веб-портал Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку*. URL: https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/zvit_2018.pdf (дата звернення: 15.01.2020).
11. Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій: затв. рішенням НКЦПФР від 16.10.2012 р. № 1470. *Офіційний вісник України*. 2012. № 87. Ст. 207.
12. Постанова № 398-ЗХ-1-Е про накладення санкції за правопорушення на ринку цінних паперів від 15.11.2019 року. *Офіційний веб-портал Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку*. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/p-o-s-t-a-n-o-v-a-v-398-zh-1-e-pro-nakladennya-sankts-za-pravoporushennya-na-rinku-tsnnih-paperv-vd-15-listopada-2019-roku/> (дата звернення 15.01.2020).
13. Постанова № 565-СХ-6-Е про накладення санкції за правопорушення на ринку цінних паперів 05 грудня 2019 року. *Офіційний веб-портал Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку*. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/p-o-s-t-a-n-o-v-a-v-565-sh-6-e-pro-nakladennya-sankts-za-pravoporushennya-na-rinku-tsnnih-paperv-vd-05-12-19/> (дата звернення 15.01.2020).

14. Постанова №19-ДП-Е про накладення санкції за правопорушення на ринку цінних паперів 23 січня 2020 року. Офіційний веб-портал Агентства з розвитку інфраструктури фондового ринку України. URL: <https://smida.gov.ua/db/offence>(дата звернення 15.01.2020).
15. Постанова № 571-СХ-2-Е про накладення санкції за правопорушення на ринку цінних паперів від 12 грудня 2019 року. Офіційний веб-портал Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/p-o-s-t-a-n-o-v-a-v-571-sh-2-e-pro-nakladennya-sankts-za-pravorogushennya-na-rinku-tsnnih-paperv-vd-12-12-19/>(дата звернення 15.01.2020).
16. Постанова №599-ДП-КУА про накладення санкції за правопорушення на ринку цінних паперів від 26 грудня 2019. Офіційний веб-портал Агентства з розвитку інфраструктури фондового ринку України. URL: <https://smida.gov.ua/db/offence>(дата звернення 15.01.2020).



Черненко Олександр Володимирович,

доцент кафедри права та соціально-економічних відносин

Кіровоградського інституту розвитку людини, кандидат педагогічних наук

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Актуальність реформування публічної влади зумовлюється необхідністю коригування стратегії проведення адміністративної реформи, переходу до її нового етапу – етапу реформування публічної адміністрації у відповідності з новим рівнем адміністративного права та новими знаннями про публічну адміністрацію, намаганням наблизити публічну владу до стандартів Європейського Союзу [1, с. 22].

Особливості менеджменту державних установ і організацій досліджували такі вчені як: В. Воронкова, І. Зятковський, А. Мельник, Г. Монастирський та інші.

Різні аспекти адміністративно-правового статусу органів виконавчої відображено в роботах науковців: В.Б.Авер'янова, Н.П.Бортник, С.Т.Гончарука, Л.В.Ковалья, В.П.Рубцов І.В.Март'янова, О.І.Остапенка, Ю.С.Шемшученка та інших.

Аналіз наукових праць, присвячених даній проблемі показав, що юристи-практики і науковці єдині у своїх судженнях щодо запровадження концепції менеджменту в діяльність органів державної влади, що пов'язано, з недостатньою ефективністю традиційного управління державними органами і

застарілими механізмами адміністрування. Тому, дана проблема є актуальною і потребує вивчення.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування – найчисленніша група органів публічної влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність з управління економічною, адміністративно-політичною та соціально-культурною галузями в державі, з метою забезпечення прав і законних інтересів громадян у різних сферах суспільного життя [2, с. 22].

Вчений В. П. Козуб пише «важливим напрямом здійснення адміністративної реформи є реформування місцевих органів виконавчої влади на основі чіткого функціонального розмежування їх повноважень та повноважень органів місцевого самоврядування, посилення ролі місцевого самоврядування, удосконалення адміністративно-територіального устрою та формування інституту публічної служби» [3, с. 7].

Усі органи виконавчої влади є системою і створюють апарат державного управління. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

Систему органів виконавчої влади, форми та методи їх діяльності визначають Конституція України, акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Закони України та положення про міністерства та відомства.

Публічна влада – це цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють в правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави [5, с. 9].

Публічна влада України виступає у двох формах:

- 1) державна влада;
- 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

Публічна влада України включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову.

Дослідниця І. М. Мінаєва зазначає: «публічна влада характеризується тим, що вона супроводжує всі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління справами суспільства, реалізує свої завдання і мету – служіння Українському народові як єдиному джерелу влади, сприяє формуванню правової, демократичної держави; публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади [5, с. 8].

Менеджмент в органах державної влади в умовах розвитку ринкової економіки розвивається у двох напрямках: активізації формалізації дій виконавців та посилення ролі особистості в управлінні цими органами. Поєднання таких двох тенденцій призводить, з одного боку, до зростання вимог до управлінського персоналу, його здатності швидко й адекватно реагувати на ситуації, що виникають у зовнішньому середовищі органів державної влади, і впливають на їх діяльність, а з другого, – до необхідності зменшення залежності результативності управління від суб'єктивного чинника при прийнятті органами державної влади управлінських рішень. Усунення дії суб'єктивного чинника зумовлює потребу здійснення органами державної влади адміністративного менеджменту [4, с. 22-23].

Отже, під адміністративним менеджментом у системі менеджменту органів державної влади Н.М. Кривокульська розуміє: «функціональний підвид менеджменту, який має специфічні ознаки управлінської діяльності, відмінні від інших видів управління всередині трудового колективу цих органів, що дво-векторно направлений на вирішення зовнішніх організаційних завдань і на забезпечення ефективності роботи органів державної влади в умовах динамічного зовнішнього середовища» [4, с. 27].

Адміністративний менеджмент дає змогу органу державної влади:

- досягти організаційних цілей і вирішити зовнішні організаційні завдання, у тому числі стратегічного характеру;
- забезпечити раціональну організацію праці та трудових відносин у ньому;
- створити умови для ефективної роботи органу державної влади і його персоналу в умовах динамічного зовнішнього середовища [4, с. 28].

На основі аналізу наукових праць [1; 2; 4; 5; 6] виділимо сутнісні риси публічного менеджменту:

- націленість на кінцевий результат;
- поєднання міри свободи дій з відповідальністю і посадовими обов'язками;
- підзвітність перед суспільством та органами державної влади;
- соціальна спрямованість управління;
- реалізація державної політики і проведення реформ;
- представлення іміджу держави в очах громадян;
- реалізація принципу відкритості, інформативності для суспільства;
- боротьба із корупцією, бюрократією, порукою;
- виборність та конкуренція;
- широкі ділові та інформаційно-комунікаційні зв'язки з громадою, наявність зворотного контакту, підзвітність.

Вчені В.П. Рубцов та Н.І. Перинська дають широке трактування даного поняття. Державне управління – це цілеспрямований організаційний і

регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [7, с. 113].

Специфіка державного управління як виду управління полягає в тому, що воно:

а) у своєму здійсненні спирається на владу – організаційну силу суспільства, здатну до примусу;

б) поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінському впливові його найважливіші явища, процеси та взаємозв'язки;

в) діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя [7, с. 114].

Отже, застосування концепції менеджменту до управління органами державної влади дозволяє ліквідувати бюрократизм і пострадянські механізми адміністрування, наблизити економіко-політичний устрій держави до потреб громадянського суспільства.

Висновки:

Публічна влада є цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління від імені громадян України, постійно діють в правовому режимі та відстоюють інтереси суспільства.

Публічне управління та адміністрування – діяльність, яка пов'язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, організацій, установ, з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також в певній галузі суспільного виробництва і держави в цілому.

Менеджмент органів державної влади є цілеспрямованою діяльністю з управління державними структурами, з метою реалізації державної політики, втілення економічних реформ та відстоювання і захист інтересів громадян.

Література:

1. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
2. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету*

- «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 807. С. 22–26.*
3. *Козуб В. П. Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи. Державне будівництво. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_7.*
 4. *Кривокульська Н. М. Адміністративний менеджмент в системі менеджменту органів державної влади. Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. – 2013. № 1. С. 22–29.*
 5. *Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада». Державне будівництво. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69.*
 6. *Організаційно-правові основи державного управління: конспект лекцій; Укладачі Г.О. Барабаш, Т.О. Луценко. Х. : НУЦЗУ, 2016. 40 с.*
 7. *Рубцов В. П., Перинська Н. І. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання; За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. Київ: Університет «Україна», 2008. 440 с.*



Чорна Жанна Леонтівна,

*доцент кафедри цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ШКОДУ, ЗАВДАНУ НЕПОВНОЛІТНІМИ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Одним із елементів змісту цивільної дієздатності фізичної особи є можливість нести самостійну майнову відповідальність у разі невиконання своїх обов'язків.

Т.С.Ківалова зазначає, що особливостями регулювання відносин відшкодування шкоди є наявність у методі правового регулювання, який застосовується тут, правонаділяючого (уповноважувального) та імперативного елементів. І хоча метод правового регулювання є цивільно-правовим, але у зазначених відносинах превалює саме імперативний елемент, і тому метод знаходить прояв у відповідних нормах цивільного законодавства практично як публічно-правовий [1, с.18].

Є.О.Харитонов та Н.О. Саніахметова звертають увагу на те, що у зобов'язаннях із заподіяння шкоди, імперативним є припис про її відшкодування, підстави, умови та порядок відшкодування шкоди [2, с.21].

Притягнення неповнолітніх до цивільної відповідальності надає широкі можливості для впливу на їх подальшу поведінку, виховання і в кінцевому рахунку для виконання завдань профілактики правопорушень.

Є.О.Харитонов пише, що на відміну від правоздатності, дієздатність пов'язана зі здійсненням особою вольових дій, а тому передбачає досягнення певного рівня психічної зрілості. Критеріями при цьому виступають вік та стан психічного здоров'я фізичної особи [3, с.121].

І, оскільки, неповнолітні ще не набули тієї фізичної і інтелектуальної зрілості, яка є необхідною для розуміння юридичної значимості своїх дій, тому закон не наділяє їх повною дієздатністю.

Підставою виникнення зобов'язань, що виникають внаслідок заподіяння шкоди, є протиправна поведінка у вигляді правопорушення (делікту). Під правопорушенням розуміють протиправне діяння, яке порушує майнові або особисті немайнові права фізичних, юридичних осіб, яке тягне за собою заподіяння шкоди особі або її майну, або яке створює загрозу заподіяння шкоди [4, с.25].

Відшкодування шкоди, завданої неповнолітніми має свої правила, які носять спеціальний характер. Так, за загальним правилом, підлітки є повністю деліктоздатними, що тягне за собою можливість застосування до них загальних положень про цивільно-правову відповідальність. Але це правило має виняток. Так, відповідно до ч.2 ст.1179 ЦК України у разі відсутності у неповнолітньої особи майна, достатнього для відшкодування завданої нею шкоди, ця шкода відшкодовується в частці, якої не вистачає, або в повному обсязі її батьками (усиновлювачами) або піклувальником, якщо вони не доведуть, що шкоди було завдано не з їхньої вини. Крім цього, відповідно до ч.2 ст.33 ЦК України неповнолітня особа особисто несе відповідальність за порушення договору, укладеного за згодою батьків (усиновлювачів), піклувальника. Якщо у неповнолітньої особи недостатньо майна для відшкодування збитків, додаткову відповідальність несуть її батьки (усиновлювачі) або піклувальник [5]. Отже, притягнення зазначених осіб до відповідальності існує лише тоді, коли вони самі дали згоду на вчинення неповнолітньою особою договору, тим самим взявши на себе зобов'язання відповідати за наслідки його невиконання. При цьому, відповідно ч.2 ст.619 ЦК України до пред'явлення вимоги особі, яка несе субсидіарну відповідальність, кредитор повинен пред'явити вимогу до основного боржника. Якщо основний боржник відмовився задовольнити вимогу кредитора або кредитор не одержав від нього в розумний строк відповіді на пред'явлену вимогу, кредитор може пред'явити вимогу в повному обсязі до особи, яка несе субсидіарну відповідальність.

Це означає, що спочатку слід пред'явити вимогу до неповнолітньої особи, а у разі незадоволення цієї вимоги – до батьків (усиновлювачів), піклувальника.

Батьки (усиновлювачі) та піклувальники (або відповідні заклади) несуть відповідальність за шкоду, завдану неповнолітнім за наявності двох підстав: а) власної винної поведінки; б) відсутності у неповнолітньої особи майна, достатнього для відшкодування завданої нею шкоди [6].

Крім цього, яке зазначає М. В. Логвінова на сьогодні склалася думка, що в основі цивільно-правової відповідальності батьків (осіб, які їх замінюють) лежить винне порушення ними обов'язків, що витікають з сімейно-правових зв'язків із неповнолітніми [7, с.60].

Тобто, під виною батьків (усиновлювачів), піклувальників розуміють нездійснення за неповнолітніми контролю, неналежне виховання або неправильне використання щодо них своїх прав, результатом якого і є неправомірна поведінка неповнолітнього, що потягла завдання шкоди [8].

По-іншому складається ситуація з притягненням до відповідальності батьків, позбавлених батьківських прав. Правовий зв'язок між такими батьками і їх дітьми не припиняється, а спрямовується на захист інтересів неповнолітніх. Втрата батьками батьківських прав, з одного боку призводить до позбавлення права на особисте виховання своїх дітей, а з іншого – на них покладається додатковий обов'язок за неналежне виховання своїх дітей, який проявляється у притягненні їх до відповідальності за шкоду, завдану неповнолітніми. Так, відповідно до ст. 1183 ЦК України, батьки зобов'язані відшкодувати шкоду, завдану дитиною, щодо якої вони були позбавлені батьківських прав, протягом трьох років після позбавлення їх батьківських прав, якщо вони не доведуть, що шкода не є наслідком невиконання ними своїх батьківських обов'язків.

Можливість покладення відповідальності на осіб, позбавлених батьківських прав обмежується в часі трьома роками між позбавленням батьківських прав та завданням шкоди дитиною, після чого, відповідальність колишніх батьків виключається. Щодо цього, автор вважає, що не слід обмежувати дію такої можливості введенням конкретних часових обмежень. Основним критерієм застосування даної норми повинна бути наявність причинного-наслідкового зв'язку між неналежним виконанням особою її батьківських обов'язків в той момент, коли вона не була позбавлена батьківських прав, і поведінкою неповнолітнього, результатом якого стало завдання шкоди. Тільки в такому випадку батьки стають суб'єктами деліктної відповідальності.

Література:

1. *Ківалова Т.С.* Зобов'язання відшкодування шкоди за цивільним законодавством України: теоретичні проблеми : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. Одеса., 2008. 40 с.
2. *Цивільне право України: підручник / Є.О. Харитонов, Н.О. Саніахметова.* К.: Істина, 2003. 776 с.
3. *Харитонов Є. О.* Цивільне право України: підручник / Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, О.В. Старцев. 3-тє вид., перероб і доп. К., Істина, 2011. 808 с.
4. *Шевченко Я. Н.* Правовое регулирование ответственности несовершеннолетних. К.: «Наукова думка», 1976. 192с.

5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
6. Науково-практичний коментар до Цивільного кодексу України. URL : [http:// radnuk.info/komentar/chky/chky- knuga5/chky- knuga5- pozd3/176- gk- glava82/2926--1179-----.html](http://radnuk.info/komentar/chky/chky- knuga5/chky- knuga5- pozd3/176- gk- glava82/2926--1179-----.html)
7. *Логвінова М. В.* Цивільна та сімейно-правова відповідальність батьків (осіб, які їх замінюють) за правопорушення, вчинені неповнолітніми: монографія. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника, 2009. 225 с.
8. Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.03.1992 р. №6. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: [http:// zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/v0006700-92](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-92)



Чубань Вікторія Сергіївна,

доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту

Черкаського інституту пожежної безпеки

імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ,

кандидат економічних наук, доцент

Любавін Юрій Олександрович,

студент магістратури факультету цивільного захисту

Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Варто зазначити, що важливою складовою проблеми інституційного забезпечення є розпорошеність функції запобігання корупції між правоохоронними органами. Аналізуючи законодавство, яке діяло раніше, можна дійти висновку, що ця функція (а також боротьба та протидія) була покладена на відповідні підрозділи:

- Міністерства внутрішніх справ України;
- податкової міліції;
- Служби безпеки України;
- органів прокуратури України;
- Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- інші органи і підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією відповідно до чинного законодавства.

Розглянемо діяльність деяких спеціалізованих антикорупційних органів.

Державне бюро розслідувань (ДБР) – правоохоронний орган, на створення якого Україна чекала понад 20 років. Зі стартом роботи функції досудового розслідування переходять від прокуратури до ДБР, а за прокуратурою залишається функція нагляду. Такий підхід є стандартом об'єктивного та неупередженого розслідування. У підслідності ДБР – найвищі посадовці, судді, працівники правоохоронних органів, ті, хто вчинив військові злочини. Тобто, в більшості випадків, це люди, які мають можливість впливати на перебіг кримінального провадження та уникати покарання.

Станом на 1 січня 2020 р. Державним бюро розслідувань як правоохоронним органом здійснювалося досудове розслідування понад 2400 кримінальних проваджень, з яких 569 – розпочато слідчими Бюро. Скеровано до суду 70 кримінальних проваджень [1].

Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) утворене для розв'язання проблеми неефективного викриття активів, одержаних злочинним та корупційним шляхом. Утворення і початок функціонування Агентства було однією з ключових вимог Плану дій з лібералізації візового режиму в рамках безвізового діалогу між Україною та ЄС.

Протягом 2018 року здійснювались заходи щодо завершення процесу забезпечення функціональної спроможності виконання АРМА покладених на нього функцій з виявлення, розшуку та управління активами. Зокрема, було укомплектовано центральний апарат Агентства, утворено шість територіальних управлінь.

2018 року було вперше здійснено повноцінний процес управління арештованими активами – від прийняття в управління АРМА до повернення цих активів їх власнику. Так, управителям передано в управління різноманітні види арештованих активів (нерухомість, транспортні засоби, корпоративні права) та забезпечено дохідність управління цими активами на рівні, що забезпечує їх утримання для подальшої конфіскації або повернення власникам.

За підсумками 2019 року завдяки роботі АРМА забезпечено понад 9 млн. грн. надходжень від управління арештованими активами до Державного бюджету України, а реалізація арештованих активів принесла додаткові 3,1 млн. грн.

Зросла й ефективність роботи Національного агентства з питань запобігання корупції щодо перевірок декларацій посадовців та встановлення своєчасності подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни у майновому стані. Так, за підсумками 2018 року кількість прийнятих рішень про результати здійснення повних перевірок декларацій збільшилась у порівнянні з 2017 роком більше ніж у три рази – до 472, кількість складених та направлених до суду протоколів про адміністративні правопорушення за

результатами фінансового контролю зросла майже всемо – до 310, а кількість обґрунтованих висновків, направлених до правоохоронних органів для здійснення досудового розслідування, збільшилась у 12 разів – до 243[1].

З метою підвищення продуктивності проведення повних перевірок декларацій Національне агентство з питань запобігання корупції впровадило систему верифікації електронних декларацій. В постійну (промислову) експлуатацію прийнято інформаційно-телекомунікаційну систему логічного та арифметичного контролю декларацій, доопрацьовано та затверджено Правила, на базі яких відбувається такий контроль, внесені необхідні зміни до Порядку, що встановлює процедуру проведення повної перевірки декларацій.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) в Україні – самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України, на який покладено: дійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно – розшукової діяльності досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

II півріччя 2019 року стало періодом активізації боротьби з топкорупцією в Україні. За II півріччя 2019 року викрито та повідомлено про підозру 84 особам, що більше, ніж за весь 2018 рік. Левова частка притягнутих до відповідальності – посадовці вищої ланки, судді, колишні народні депутати, директори державних підприємств тощо. Досягнуті результати є наслідком низки чинників. Це і напрацювання слідства в попередні періоди, і злагоджена співпраця НАБУ та САП з іншими правоохоронними органами, зокрема, Службою безпеки України, Генеральною прокуратурою, державними інституціями виконавчої влади.

Серед розслідувань, в яких слідству вдалося досягти прогресу, варто відмітити такі резонансні справи, як: щодо завдання 18,87 млрд грн шкоди споживачам електроенергії внаслідок запровадження так званої формули «Роттердам+», заволодіння майном Національної гвардії на понад 80 млн грн, кредита – ми державного «Ощадбанку» та Національного банку

України. Загалом у II півріччі 2019 року Національне бюро та САП розпочали розслідування у 674 кримінальних провадженнях, що на 141 провадження більше за показник попереднього звітного періоду.

Серед найбільш пріоритетних рекомендацій вжиття заходів поза межами НАБУ пропонуємо:

- уникнення внесення змін до законодавства, що регулює роботу НАБУ і САП, без попередніх ґрунтовних консультацій за участю НАБУ, САП, інших правоохоронних органів, громадянського суспільства, експертів та інших зацікавлених сторін;

- внесення змін до ст. 263 КПК України щодо надання НАБУ повноважень самостійно здійснювати зняття інформації з каналів зв'язку;

- зміна статусу САП, перетворення її на автономний орган прокуратури та обмеження повноважень Генерального прокурора в частині організації роботи САП, прийняття рішень щодо кількісного складу та організаційної структури.

- поліпшення умов роботи та спроможності суду, який розглядає клопотання НАБУ на етапі досудового розслідування.

Зважаючи на можливість неоднозначного трактування системи органів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, у законодавстві слід чітко визначити її в єдиному нормативно-правовому акті з чіткими розподілом їх обов'язків, а також форм взаємодії. Це забезпечить оперативність та відкритість у боротьбі з корупцією і унеможливить невиконання кимсь із органів своєї функції чи її дубляж по відношенню до інших органів.

Важливою умовою подолання корупції в нашій державі є прийняття тих нормативно-правових актів, які дають змогу застосовувати реальні, конкретні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень у правозастосовній діяльності. Однак аналіз окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» так і не дає відповіді на логічне запитання, яким чином можна швидко, об'єктивно протидіяти корупції в Україні. При цьому деякі положення зазначеного нормативно-правового акта є колізійними.

Зокрема, основні пріоритети державної антикорупційної політики в Україні повинні визначатися у спеціальному нормативному акті – Антикорупційній стратегії.

Це – важливий документ для боротьби з корупцією в Україні, адже він визначає основні пріоритети державної антикорупційної політики на певний період і є єдиною підставою для розробки загальнодержавного плану дій із запобігання корупції – Державної програми з реалізації Антикорупційної стратегії.

Термін дії попередніх Антикорупційної стратегії та Державної програми з її реалізації спливили у грудні 2017 р., а тому новий 2018 рік Україна мала б розпочати з новими редакціями цих документів.

Вже понад два роки в Україні немає основного стратегічного документу у сфері запобігання корупції. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки 29 серпня 2019 року було відкликано [1].

Тому антикорупційні органи діють розбалансовано і не ефективно, а інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють ті антикорупційні заходи, які інтуїтивно вважають за доцільне. Або ж зовсім нічого не роблять.

Література:

1. Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/discussion/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antykoruptionsijnoyi-polityky-v-ukrayini-antykoruptionsijna-strategiya-na-2018-2020-roky/> (дата звернення 12.02.2020).
2. Урядовий портал URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovnenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu> (дата звернення 12.02.2020).



Шатіло Володимир Анатолійович,

*завідувач кафедри права Київського національного лінгвістичного
університету, доктор юридичних наук, доцент*

КОНСТИТУЦІЙНА ПРАВОСВІДОМІСТЬ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Відомі вчені в галузі філософії і права Н.П. Осипова і О.Д.Тихомиров поняття правосвідомості визначають як форму суспільної свідомості, яка відображає ставлення суб'єктів правовідносин до чинного права та похідних від нього правових явищ. Вони визначають, що через правосвідомість відбиваються не тільки стан правових відносин, а й тенденції їх змін [1, с. 49].

Можна погодитись із даним визначенням загальної правосвідомості, але вважаємо, що вплив на конституційний механізм державної влади більше справляє саме конституційна правосвідомість серед ознак якої можна виділити наступні:

1) вона відображає сферу конституційно-правової дійсності та базується на нормах конституційного права;

2) вона є сукупністю конституційних уявлень, ідей, теорій, концепцій, настроїв, уявлень, переконань;

3) вона є усвідомленою необхідністю дотримання конституційно-правових норм;

4) є залежною від державної влади.

Отже, саме конституційна правосвідомість як особлива форма правової свідомості особистості, соціальних груп і суспільства в цілому є фактором, що суттєво впливає на розвиток конституційного механізму державної влади.

Високий рівень конституційної правосвідомості індивіда та суспільства в цілому впливає на процес реалізації конституційно-правових норм, формуючи переконання в необхідності їх встановлення та дотримання і сприяє ефективності та стабільності функціонування конституційного механізму державної влади.

Конституційні погляди, цілі, інтереси забезпечують втілення конституційних приписів у суспільну практику і визначають їх соціальну ефективність.

Отже, високий рівень конституційної правосвідомості та правової культури населення та державного апарату є показниками ступеня зрілості правової системи, ефективності конституційного механізму державної влади і взагалі рівня правового розвитку держави.

У структурі конституційної правосвідомості вчені [1, с. 49] виділяють два елементи, які теж можна вважати факторами, що суттєво впливають на розвиток юридичних фактів, а саме: конституційно-правову ідеологію та конституційно-правову психологію.

Конституційно-правова ідеологія – це сукупність ідей, поглядів, переконань, уявлень, понять про державу, її розвиток, конституційний лад, права людини, механізм їх захисту, міжнародні стандарти і взаємні вимоги суспільства і особистості у правотворчій і правозастосовчій сферах.

Конституційно-правова психологія знаходить свій прояв в сукупності настроїв, ціннісних відносин, бажань і переживань особистості (соціальних груп, усього суспільства) з приводу традиційного виконання приписів Конституції чи відступу від виконання її норм у правозастосовчому процесі [2].

Поряд із зазначеними елементами в структуру конституційної правосвідомості варто включити і таку правову категорію як «конституційний патріотизм».

Конституційний патріотизм є радикальною демократичною концепцією в рамках дорадчої демократії, що прагне розумного обґрунтування відданості громадян державі конституції. Дана теорія передбачає, що громадяни готові прийняти раціональність своєї конституції, а також обґрунтованість розумної аргументації, сприймають конституційні норми як викладення їх моральних цінностей [3, с. 14-15]. Підвищення рівня конституційного патріотизму в Україні сприятиме досягненню конституційного консенсусу між державною владою та особою, сприятиме ефективності конституційного механізму державної влади і зможе стати основою легітимності влади.

Викладене дозволяє зробити висновок, що на розвиток конституційного механізму державної влади впливають такі фактори, як конституційно-правова ідеологія, конституційно-правова психологія, конституційний патріотизм, а конституційна правосвідомість є родовим поняттям, що їх об'єднує, тобто є загальним фактором розвитку, що впливає на розвиток конституційного механізму державної влади. Від рівня конституційної правосвідомості учасників конституційно-правових відносин залежить усвідомлення необхідності дієвої Конституції; розуміння ролі конституційного регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; вироблення конституційних ідей, що потребують закріплення в правових актах; усвідомлення необхідності створення на основі Конституції дієвої системи конституційного законодавства; здатність оцінювати конституційність і законність правових актів, що приймаються в державі; усвідомлення та розуміння значення різних конституційних засобів захисту прав і свобод людини і громадянина, вміння їх використовувати для усунення порушень чи відновлення порушеного права; впевненість у здатності права і закону забезпечити належний соціальний порядок; повага до авторитету влади; наявність сильної внутрішньої впевненості та переконання, що дозволяє суб'єкту конституційних правовідносин протистояти негативному зовнішньому впливу і внутрішній спокусі, які штовхають на шлях правопорушення, та інше.

Література:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т.5: П-С. 2003. 736 с.
2. *Барінов Э. Э.* Конституционное правосознание в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.02. Ростов-н./Д., 2001. 23 с.; *Никитяева В. В.* Конституционное правосознание (Вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Воронеж, 2002. 23 с.
3. *Никитяева В. В.* Конституционное правосознание (Вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Воронеж, 2002. 23 с.
4. *Breda V.* Constitutional patriotism. A reasonable theory of radical democracy? // *Constitutional Patriotism & Identity / Ed. by M. Zagor.* Canberra, 2013. P. 12, 14.





Швагер Ольга Андріївна,

асистент кафедри міжнародного, європейського права та цивільно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПІДВІДОМЧОСТІ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

На сьогоднішній день актуальним є питання розв'язання проблем існуючих в процесі виведення неплатоспроможних банків з ринку. Однієї із таких проблем є порушення, що вчиняються суб'єктами відносин неплатоспроможності банків, а саме: протидія тимчасовій адміністрації та ліквідації банку та правопорушення пов'язані з порушенням законодавства у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, нормативно-правових актів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО).

На підставі аналізу законодавства було визначено, що ФГВФО розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з протидією тимчасовій адміністрації та ліквідації банку та з порушенням законодавства у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, нормативно-правових актів ФГВФО (статті 166⁻⁷, 166⁻¹⁹).

Від імені ФГВФО розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право директор-розпорядник ФГВФО та його заступники (статті 234⁻⁴ КУпАП).

У статтях 166⁻⁷, 166⁻¹⁹ КУпАП надано характеристику цих порушень та визначено міру відповідальності за них.

Зокрема, до адміністративних правопорушень, пов'язаних із протидією тимчасовій адміністрації та ліквідації банку та з порушенням законодавства у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, нормативно-правових актів ФГВФО слід віднести наступні:

- Створення перешкод будь-якою особою для доступу уповноваженої особи ФГВФО до банку при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації, до його активів, книг, записів, документів, баз (стаття 166⁻⁷ КУпАП);
- Порушення керівником банку порядку складання або подання відомостей до ФГВФО (частина 1 стаття 166⁻¹⁹ КУпАП);
- Невиконання або несвоєчасне виконання керівником банку законних рішень ФГВФО (частина 2 стаття 166⁻¹⁹ КУпАП);
- Невнесення або несвоєчасне внесення банком збору до ФГВФО (частина 3 стаття 166⁻¹⁹ КУпАП).

На нашу думку, зазначені правопорушення можна поділити на дві групи

в залежності від суб'єктного складу та якісного характеру відносин, в межах яких відбувається відповідних норм:

I. Правопорушення пов'язані із функціонуванням неплатоспроможного банку (стаття 166⁷ КУпАП);

II. Правопорушення пов'язані із функціонуванням банку в процесі його оперативної діяльності (стаття 166¹⁹ КУпАП).

Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне уточнити деякі поняття та встановити момент набуття права реалізації повноважень ФГВФО щодо розгляду справ про зазначені вище адміністративні правопорушення.

Відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», неплатоспроможний банк – банк, щодо якого Національний банк України прийняв рішення про віднесення до категорії неплатоспроможних у порядку, передбаченому Законом України «Про банки і банківську діяльність».

Критерії неплатоспроможності визначені у статті 76 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Цією ж статтею встановлено наступне: Національний банк України не пізніше дня, наступного за днем прийняття рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, повідомляє про це рішення Фонд гарантування вкладів фізичних осіб для вжиття ним заходів, передбачених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (стаття 76 ЗУ «Про банки і банківську діяльність»).

Стаття 34 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» визначає, що Фонд розпочинає процедуру виведення неплатоспроможного банку з ринку не пізніше наступного робочого дня після офіційного отримання рішення Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних.

Отже, моментом набуття права реалізації повноважень ФГВФО щодо розгляду адміністративних правопорушень, що пов'язані з протидією тимчасовій адміністрації та ліквідації банку, є офіційне отримання рішення Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних та прийняття рішення про початок процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку.

Щодо другої групи правопорушень, щодо якої ФГВФО має повноваження щодо розгляду адміністративних правопорушень, то слід визначити, що слід зазначити наступне.

Юридична особа набуває статусу банку і право на здійснення банківської діяльності виключно після отримання банківської ліцензії та внесення відомостей про неї до Державного реєстру банків. Відповідно до частин 1, 2 статті 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність», банк має право надавати банківські та інші фінансові послуги (крім послуг у сфері страхування), а також здійснювати іншу діяльність, визначену в цій статті, як

у національній, так і в іноземній валюті. Банк має право здійснювати банківську діяльність на підставі банківської ліцензії шляхом надання банківських послуг.

До переліку банківських послуг належать залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб, що визначено частиною 3 статті 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Враховуючи здійснення банком депозитної діяльності, виникає об'єктивна потреба у встановленні режиму охорони прав та законних інтересів вкладників. Саме внаслідок запровадження такого режиму, законодавець намагається встановити певні рамки та обмеження щодо діяльності банку, а також відповідно забезпечити споживача депозитних послуг від певних ризиків, які характерні при здійсненні банківської діяльності банками.

На нашу думку, саме статтю 17 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» встановлюється зазначений вище режим, оскільки визначає наступне: Учасниками Фонду є банки. Участь банків у Фонді є обов'язковою. Особливості участі перехідного банку у Фонді визначаються цим Законом та нормативно-правовими актами Фонду. Банк набуває статусу учасника Фонду в день отримання ним банківської ліцензії.

Отже, вважаємо, що ФГВФО отримує право реалізації повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані із функціонуванням банку в процесі його оперативної діяльності в момент отримання банківської ліцензії банком та відповідно автоматичного набуття ним статусу учасника ФГВФО.

Порядок застосування адміністративно-господарських санкцій щодо банків за порушення законодавства про гарантування вкладів фізичних осіб передбачено статтю 33 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та Положення про порядок накладення адміністративно-господарських санкцій Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, затверджене Рішенням Виконавчої дирекції ФГВФО № 1123.07.2012 року.

У разі порушення банками законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб Фонд адекватно вчиненому порушенню застосовує до банків адміністративно-господарські санкції у вигляді письмового застереження або штрафу чи розпорядження про усунення порушень законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб.

Частина 4 статті 33 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» встановлює наступне застереження щодо застосування адміністративно-господарських санкцій щодо банків за порушення законодавства про гарантування вкладів фізичних осіб: нормативно-правовими актами Фонду встановлюються критерії істотності порушень законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб для диференціації

адміністративно-господарських санкцій та їх розмірів, передбачених у частині другій і третій цієї статті.

До критеріїв істотності порушення належать:

- надання банком до Фонду недостовірної інформації;
- несвоєчасність подання відомостей до Фонду;
- несвоєчасність виконання рішень Фонду;
- систематичність (два і більше разів протягом року) вчинення банком однорідних порушень вимог законодавства про гарантування вкладів фізичних осіб;
- порушення обов'язків банку-агента;
- порушення прав та охоронюваних законом інтересів вкладників з питань, що стосуються функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Адміністративно-господарські санкції, передбачені частиною першою статті 33 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», розглядаються та накладаються директором – розпорядником Фонду, його заступниками в порядку, встановленому нормативно-правовими актами Фонду.

Проведений аналіз чинного законодавства дозволив здійснити розподіл спорів, що підвідомчі ФГВФО, на дві групи та визначити моменти набуття права реалізувати визначені законодавством повноваження ФГВФО. На нашу думку питання щодо визначення підвідомчості є актуальними на сьогоднішній день та такими, що потребують подальших досліджень.

Література:

1. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23.02.2012 № 4452-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>
2. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
3. Положення про порядок накладення адміністративно-господарських санкцій Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, затверджене Рішенням Виконавчої дирекції ФГВФО № 1123.07.2012 року. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1584-12>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>





Шопіна Ірина Миколаївна,

*професор кафедри адміністративно-правового забезпечення
Львівського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор*

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ОДНА ІЗ БАЗОВИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Досить довгий час у науці адміністративного права теоретичні та практичні проблеми розвитку суспільних відносин в різноманітних сферах розглядалися через призму категорії «адміністративно-правове регулювання». Її складний характер обумовив існування чисельних підходів до сутності цього явища, різноманітність яких детермінована різноманітністю підходів до праворозуміння. При цьому кожен з цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них врешті-решт залежить від дослідника і обумовлений специфікою та завданнями певного дослідження. Так, в інструментальному аспекті, виходячи з теорії природного права, правове регулювання – це частина (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку суспільних відносин. Виходячи з теорії позитивного права, правове регулювання – нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права. В інституційному аспекті правове регулювання – це процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини. У нормативно-юридичному аспекті правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення. У діяльнісному аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [1]. Як можна побачити, багато з наведених підходів передбачають провідну роль держави у всіх суспільних процесах із застосуванням заходів примусу до тих учасників суспільних відносин,

поведінка яких виходить за межі бажаної. Певним чином такий підхід успадкований від радянського адміністративного права, в якому воля та інтереси держави вважалися пріоритетними по відношенню до інтересів особистості.

На відміну від радянського підходу, концепція сервісної держави як функціональної моделі сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, зазвичай, на конкурентних засадах у ситуативному режимі [2, с.61]; і уявляє собою особливу політичну форму організації публічної влади, що має в розпорядженні спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також систему соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, його прав і свобод [3, с.92]. Можна констатувати переорієнтацію спрямованості розвитку адміністративного права відповідно до тенденцій людиноцентризму, і, відповідно, втрату категорії «державний примус» свого системоутворюючого значення.

Вказані тенденції призвели до поступової втрати категорією «адміністративно-правове регулювання» свого провідного значення як інституту адміністративного права. Якщо з 2000 по 2014 рік було захищено 163 докторських та кандидатських дисертацій, у назві яких була присутня конструкція «адміністративно-правове регулювання», то з 2015 року їх кількість починає поступово зменшуватися, поступаючись категорії «адміністративно-правове забезпечення». Поняття останнього тлумачиться відповідно до трьох основних підходів: а) організаційно-формуючого (адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток [4, с.550]); б) інституційно-конкретизуючого (наприклад, під адміністративно-правовим забезпеченням судової гілки влади розуміють цілеспрямований, нормативно-організаційний вплив норм адміністративного права, які розвивають, уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади, з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства в цілому [5, с.112]); в) інструментального (як інструменту забезпечення прав, свобод та інтересів [6]). Уявляє інтерес, що в інструментальному аспекті категорія «адміністративно-правове забезпечення» є досить близькою до сутності категорії «адміністративно-правове регулювання».

На підставі викладеного вище можна зробити наступні висновки.

Збільшення впливу людиноцентристських тенденцій у розвитку адміністративного права обумовлює поступову втрату провідної ролі адміністративно-правового регулювання як більш жорсткої правової конструкції, якій не притаманна полісуб'єктність та врахування індивідуальних

відмінностей. Натомість, протягом останніх років спостерігається підвищення ролі категорії «адміністративно-правове забезпечення», особливістю якої є зміщення акценту у системі прийняття рішень з волі держави на інтенції людини та громадянського суспільства. Інакше кажучи, спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість, адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми перш за по за системою публічного адміністрування, така мета формується суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, для розвитку яких є необхідними ті чи інші зміни у структурі та змісті суспільних відносин. Завданням держави за таких умов є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета таких суб'єктів може найбільш ефективно досягатися.

Безумовно, це не означає позбавлення правової конструкції «адміністративно-правове регулювання» своїх змісту та особливостей. Існують сфери, в яких саме адміністративно-правове регулювання не втратило своїх позицій (наприклад, адміністративно-правовий режим надзвичайного стану). Однак можна переконатися, що сьогодні рух нашої держави шляхом демократичних перетворень призводить до збільшення ролі людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності у змісті та спрямованості упорядкування суспільних відносин, отже, роль адміністративно-правового забезпечення, на нашу думку, згодом зростатиме.

Отже, адміністративно-правове забезпечення – це система адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Література:

1. *Шопіна І. М.* Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061. URL: www.pbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf (дата звернення 12.01.2020).
2. *Дзевелюк М. В.* Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 78. С. 60–67.
3. *Коженко Я. В.* Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект. *Научное обозрение. Реферативный журнал*. 2014. № 1. С. 92 – 93.
4. *Фролков М. В.* Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. №26. С.547-555.
5. *Іванишук А. А.* Адміністративно-правове забезпечення судової влади. Монографія. Херсон: Грінь Д. С. 2015. 443 с.

6. Дручек О. М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 123–128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_22 (дата звернення 12.01.2020).



Наукове видання

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

збірник тез

*III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції,
присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук,
професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови
Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова*

(м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року)

Відповідальний редактор – *Буханевич О.М.*

Комп'ютерний набір – *Галус О.О.*

Верстка та дизайн – *Масловська Л.В.*

Видано у Хмельницькому університеті управління та права
імені Леоніда Юзькова.

29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, буд. 8

Тел.: (382) 71-75-91

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 № 6982 від 19.11.19 р.